

Aldine-Atherton, 1971. James Q. Wilson ha expresado sus dudas sobre esta formulación como descripción positiva en *Bureaucracy*, págs. 118-120. Yo argumento aquí que es errónea como criterio normativo, sin duda, un argumento más sencillo de defender.

48. Supervivencia y crecimiento son importantes tests normativos sobre el éxito directivo en el sector privado, ya que indican que la organización ha conseguido satisfacer los retos que el mercado le ha planteado. Construir organizaciones que puedan sobrevivir y florecer es la labor directiva que Peters y Waterman elogian en *In Search of Excellence*.

49. Robert Caro. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. Nueva York, Knopf, 1974. Véase también las narraciones de I. Edgar Hoover y Robert Moses en James W. Dohg y Erwin C. Hargrove (comps.), *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

50. Véase, por ejemplo, la descripción que Phil Heymann hace de la Comisión Federal de Comercio, en *The Politics of Public Management*, págs. 15-17.

51. Véase la discusión sobre esta cuestión en el capítulo 5 (sobre la ética de la promoción emprendedora) y en el capítulo 8.

52. Peters y Waterman se centraron no solamente en la supervivencia y crecimiento sino también en la rentabilidad sostenida. Este es el concepto para el cual necesitamos una analogía en el sector público. Véase Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, págs. 22-23.

Capítulo 1

IMAGINACIÓN GERENCIAL

La directora de la biblioteca estaba preocupada. Cada día, hacia las tres de la tarde, un torbellino de escolares entraba en las salas de lectura de la biblioteca municipal. Sobre las cinco, el tumulto de niños empezaba a menguar, y a las seis, la biblioteca volvía a estar en calma. Un estudio informal reveló lo que estaba ocurriendo: las madres trabajadoras utilizaban la biblioteca municipal como guardería para los niños. ¿Qué tenía que hacer la directora?

LA DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA Y LOS NIÑOS CUYAS MADRES TRABAJAN

Su primera intención fue acabar con aquella nueva práctica. Después de todo, los niños perturbaban el silencio de la biblioteca. Las salas de lectura, tranquilas y espaciosas durante la mayor parte del día, quedaban abarrotadas y había mucho ruido. Los libros, apilados sin cuidado en las mesas de la biblioteca, caían y se abrían los lomos, especialmente los de las ediciones de bolsillo, que eran más frágiles. Los ayudantes, fatigados, tenían que recolocar en las estanterías verdaderas montañas de libros antes de dar por terminada la jornada de trabajo. El tráfico constante hacia los lavabos mantenía ocupadísimo al conserje, que se esforzaba por mantenerlos limpios y en condiciones.

No era tarea de la biblioteca municipal ocuparse de los niños cuyas madres estaban trabajando. Era cosa de sus padres, o quizá de otras personas, como los *canguros*, pero no de la biblioteca. Tal vez una carta en un periódico local recordando a los ciudadanos cuál era el uso adecuado que debía hacerse de la biblioteca pondría las cosas en su sitio. Y si eso no era suficiente, tendrían que establecerse unas normas que restringiesen el acceso de los niños a la biblioteca.

Entonces, se le ocurrió una idea más innovadora. Quizá la avalancha de niños de madres trabajadoras podría servir de excusa para solicitar más fondos al ayuntamiento. ¿Podía argumentar que la presencia de aquellos niños requería más recursos. Se necesitaba más personal

para evitar que interfiriesen en otras actividades de la biblioteca. Habría que pagar horas extraordinarias a los ayudantes y conserjes para que dejasen limpia la biblioteca al terminar la jornada. Quizá hubiera que hacer reformas y acondicionar salas de lectura para alumnos de enseñanza primaria y secundaria. De hecho, pensándolo mejor, las reformas podrían justificarse que se pintara el interior de toda la biblioteca, un objetivo que perseguía desde hacía muchos años. Pero todo esto costaría dinero, y una revolución fiscal a nivel estatal había dejado al ayuntamiento con muy pocos fondos.

Cuando la directora comprendió que no podría obtener fondos del Comité Presupuestario Municipal tuvo otra idea: quizás el programa para los niños cuyas madres trabajaban podrían financiarlo los padres.³ Sin embargo, había algunos problemas prácticos, como por ejemplo, ¿qué cobraría por el servicio?⁴ Podía calcular con bastante facilidad los costes directos relacionados con el programa y concretar un precio que los cubriese. Pero no estaba segura sobre cómo contabilizar los costes indirectos, tales como los costes de gestión derivados de la organización de la actividad, la amortización del edificio, etc. Si incluía pocos costes indirectos en el precio del programa, el resto de la gente estaría financiando, sin darse cuenta, a los padres trabajadores, y si incluía demasiados, el municipio se aprovecharía involuntariamente de los padres trabajadores para ayudar a financiar la biblioteca.

Tampoco sabía lo que los ciudadanos y sus representantes opinaban sobre el uso de las instalaciones de la biblioteca para llevar a cabo un programa de este tipo, y no podía estar segura de si estarían o no de acuerdo. Si ponía en marcha un programa que implicara el pago de tasas por unos servicios, ¿apreciarían los ciudadanos su energía emprendedora o empezarían a pensar que estaba actuando de manera demasiado independiente?⁵ Considerarían que favorecer a los niños cuyas madres trabajan es una causa que merece la pena o que sólo es un servicio para un grupo muy reducido y sin ningún mérito especial? Era obvio que tenía que consultar a los ciudadanos para pedirles consejo.⁶

Dado que cobrar a los clientes por el servicio presentaba ciertas dificultades, la directora tuvo otra idea: tal vez el nuevo servicio podría financiarse gracias a la colaboración de voluntarios.⁷ Quizás los padres de los niños podrían organizarse para asumir algunas de las responsabilidades de supervisión y limpieza. Incluso podía animarlos a proponer cambios en la configuración física de la biblioteca, para que se adaptara mejor al nuevo uso, manteniendo una separación adecuada

entre los adultos, que utilizaban la biblioteca para leer y como lugar de encuentro, y los niños, que la usaban para lo mismo, pero de una forma más activa y ruidosa. El espíritu comunitario, evidente en estas actividades, podía ser más importante que la preocupación de la gente sobre si era adecuado utilizar la biblioteca para atender a los niños de madres trabajadoras, y que las quejas de algunos que pensaban que los recursos públicos se estaban utilizando para satisfacer los intereses de grupos relativamente reducidos y poco importantes.

Sin embargo, movilizar a los voluntarios iba a ser una tarea compleja. La directora de la biblioteca no estaba familiarizada con iniciativas de este tipo. De hecho, todas las alternativas que había considerado hasta entonces parecían difíciles e inusuales, ya que la obligaban a ejercer una función política orientada al exterior. Presentar un supuesto ante el Comité Presupuestario Municipal y escribir una preta hablando de este problema para su publicación en el periódico era una cosa, y crear un programa que se autofinanciase, movilizando un gran número de voluntarios era otra muy distinta.

Entonces, se le ocurrió una última idea: quizás encontraría una respuesta al problema dentro de su propia organización. Con una pequeña reorganización se podría garantizar que hubiese personal adecuado para vigilar a los niños, e incluso para impartir programas de comprensión de las lecturas. Se podrían hacer modificaciones en la biblioteca para crear una sala especial para el programa, donde se podrían proyectar películas como parte del programa educativo.

Cuanto más pensaba en ello, más le parecía que atender a estos niños en la biblioteca formaba parte de la misión actual de la organización. Podría suponer tanto para ella como para sus colaboradores, una oportunidad para fomentar la lectura y el amor a los libros entre los niños para toda la vida. Además, le parecía que las demandas entre estos niños y sus padres hacían a la biblioteca eran tan pertinentes como las que hacían muchos otros que utilizaban la biblioteca de forma diferente: los estudiantes de instituto que llegaban por la noche para terminar sus proyectos de investigación e intercambiar ideas, los adultos que acudían a leer periódicos y revistas durante el día y a conversar con sus amigos, incluso los autodidactas que venían para intentar acabar el proyecto en el que se habían embarcado sin tener un plan concreto.

Al empezar a pensar sobre cómo dar respuesta a las nuevas demandas planteadas por los niños de madres trabajadoras, también empezó a concebir su organización de manera distinta.⁸ Tanto su formación

profesional como la de su personal les había preparado para considerar la biblioteca como un lugar donde se conservan los libros y donde el público puede acceder a ellos. Para llevar a cabo esta función, se había desarrollado un sistema complejo de catalogación y de registro para localizar los libros. También se había implantado un sistema igualmente complejo para controlar los libros que cada ciudadano tomaba prestados y para imponer sanciones a los que se demoraban en la devolución. Ésta era la función primordial de la biblioteca y la tarea con la que el personal profesional se identificaba mejor.

Sin embargo, con el tiempo, las funciones de la biblioteca parecían ampliarse para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y a las capacidades de la propia biblioteca. Una vez establecido el sistema de catalogación de los libros, también pareció adecuado utilizarlo para gestionar la colección de discos analógicos, compactos y cintas de vídeo. (Por supuesto, el sistema de préstamos de vídeo debía modificarse un poco para evitar la competencia con algunas empresas comerciales locales.) Las instalaciones físicas en que se guardaban los libros se habían ampliado y acondicionado, para fomentar la lectura tanto en la biblioteca como en casa. Había calefacción en invierno y aire acondicionado en verano, para mayor comodidad del personal y de los usuarios de la biblioteca. Se habían construido cabinas para los estudiantes. Se había creado una sala para niños con libros y juguetes infantiles. Cada vez más, la biblioteca se estaba utilizando para celebrar conciertos *amateur* de música de cámara y reuniones tanto de asociaciones de artesanos como de clubs de lectura.

Como consecuencia, la biblioteca se había convertido en algo más que un lugar donde se guardaban libros. Ahora, era una especie de parque interior utilizado por muchos ciudadanos para distintos propósitos. ¿Quién diría que la atención de niños de madres trabajadoras no era una función adecuada o valiosa para la biblioteca si la directora podía pensar en una manera económica, eficaz y honesta de hacerlo y sin afectar a otras funciones tradicionales de la biblioteca?

DIRECTIVOS PÚBLICOS Y GESTIÓN PÚBLICA

La directora de la biblioteca municipal es una directiva pública. Lo es porque dispone de un conjunto de recursos públicos que le han sido confiados para su administración. Es responsable del uso de estos recursos en beneficio del municipio y de sus ciudadanos. Se supone que una

de sus tareas como directiva consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos.⁹ La cuestión concreta que se le plantea es si es pertinente satisfacer las nuevas demandas para atender a los niños de madres trabajadoras y, si es así, cómo hacerlo.

Una doctrina importante

En Estados Unidos, los administradores públicos se han formado en la doctrina tradicional, que describe cómo deben entender y llevar a cabo su trabajo.¹⁰ Esta doctrina se ha diseñado básicamente para reducir la posibilidad de que los burócratas interesados en sí mismos se envanezcan o conduzcan la sociedad hacia una concepción idiosincrásica o errónea del interés público, manteniendo así a los directivos del sector público bajo un estrecho control democrático.¹¹

En esta doctrina, se supone que los propósitos de una organización pública como una biblioteca han sido establecidos claramente mediante normas promulgadas por entes legislativos o declaraciones políticas formales, firmadas por cargos electos.¹² Como resultado de los arduos debates democráticos, estos mandatos formales legitiman a las organizaciones públicas: declaran solemnemente que han sido creadas para el interés público y que, por tanto, pueden reclamar recursos públicos.¹³ También ofrecen cierta orientación a los directivos indicándoles qué propósitos particulares deben perseguir las organizaciones públicas y qué medios se pueden utilizar.¹⁴ En su conjunto, los propósitos y los medios establecidos por los mandatos definen los términos en que los directivos serán responsables y deberán rendir cuentas de su gestión.¹⁵

Por su parte, se espera que los directivos públicos sean fieles cumplidores de estos mandatos. Su deber es cumplir los propósitos establecidos en los mandatos con la máxima eficacia y eficiencia.¹⁶ Se supone que los directivos son grandes conocedores del campo en el que trabajan, es decir, que dominan los principales programas operativos que se pueden utilizar para conseguir los resultados deseados y que saben cuándo su actuación es de calidad y eficacia.¹⁷ También se espera de ellos que sean administrativamente competentes, que sean capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que la organización tenga un rendimiento más eficaz y eficiente, y que administren los recursos financieros y humanos que les han sido confiados, para demostrar que no ha existido menoscabo, derroche o uso indebido de los recursos públicos.¹⁸

Esta doctrina genera una forma de pensar característica entre los directivos del sector público: la forma de pensar de administradores o burócratas y no de emprendedores, líderes o directivos.¹⁹ Su orientación es *descendente*, hacia el control fíable de las operaciones organizativas más que hacia afuera, hacia el logro de resultados; *o ascendente*, hacia la renegociación del mandato político. En lugar de contemplar su tarea como la iniciación o el impulso del cambio, la suelen concebir como el mantenimiento de una misión institucionalizada frente a los constantes cambios políticos. Su principal objetivo de gestión es perfeccionar las operaciones de sus organizaciones en su función tradicional, en lugar de innovar para cambiar dicha función o aumentar su valor para el Estado.

Esta visión de la gestión del sector público plantea la primera respuesta instintiva de la directora de la biblioteca respecto a la demanda que suponen los niños de madres trabajadoras: un rotundo y burócrático no. De hecho, si se considera desde la perspectiva tradicional, su deber no consiste en satisfacer esta nueva demanda, sino todo lo contrario, es decir, hacer lo que pueda para oponerse al nuevo uso no autorizado de la biblioteca pública.

Además, muchos de los miembros de su plantilla, que influidos por su formación profesional tenían su propia concepción de las bibliotecas, estarían de acuerdo con esta conclusión. Lo mismo ocurriría con muchos ciudadanos, que verían la biblioteca a través de las mismas lentes tradicionales y llegarían rápidamente a la conclusión de que la biblioteca debe ser un espacio de silencio y no una guardería de niños de padres negligentes.

Un modesto desafío a la doctrina predominante

Sin embargo, lo que resulta interesante e importante del comportamiento de esta directora de biblioteca municipal es que va más allá de su reacción instintiva. Su segunda reacción —utilizar la cuestión de los niños cuyos padres trabajan para obtener financiación adicional para la biblioteca— refleja una respuesta común, aunque a menudo secreta, de los directivos públicos.²⁰ (De hecho, es precisamente esta respuesta la que hace que los contribuyentes tengan tanto interés en mantener a los directivos bajo un estrecho control.)

Reflejando los vientos de cambio en el pensamiento directivo que ahora invaden tanto el sector público como el privado, la imagina-

ción directiva de la directora va más allá de su mandato tradicional y de su instinto, poniendo de manifiesto un espíritu emprendedor.²¹ Abandona las restricciones convencionales de su trabajo para imaginar qué puede hacer al respecto. En lugar de ver las nuevas demandas sobre la biblioteca como un problema, las considera como una oportunidad. Tiene la sensación de que se puede crear algún valor para, al menos, algunos de los ciudadanos si se permite, o incluso se fomenta, que los niños de madres trabajadoras utilicen la biblioteca. Empieza a pensar en cómo podría financiarse y producir este nuevo valor.

En este sentido, la directora empieza a pensar tal y como la sociedad espera que piense un ejecutivo del sector privado, o sea, centrándose en la cuestión de si el conjunto de activos y capacidades de la biblioteca se puede utilizar para crear un valor añadido para la ciudad. No da por supuesto que sus recursos sean fijos, o que su misión esté restringida y sea inmutable, o que su organización sólo sea capaz de producir lo que está produciendo actualmente, sino que utiliza su imaginación para pensar cómo podría repositionar y adaptar su organización para satisfacer las nuevas necesidades de los niños en cuestión. En resumen, está pensando como un líder emprendedor.

Muchos creen que esta forma de pensar de los directivos públicos es problemática y que no se debería fomentar, especialmente si, como en este caso, el directivo es un funcionario técnico en lugar de un directivo político nombrado o elegido.²² Los ciudadanos desaprueban las iniciativas emprendidas por burócratas porque sospechan que los funcionarios velarán por sus propios intereses o sus propias ideas del interés público.²³ También les enoja que los sistemas de la función pública asienten, hasta cierto punto, a los burócratas de la responsabilidad pública directa. Dado que los ciudadanos pueden ser nombrados o elegidos como responsables públicos en las urnas, normalmente les otorgan una mayor libertad de acción para iniciar nuevas actividades públicas. Pero los ciudadanos ven con malos ojos las iniciativas, incluso las de los responsables elegidos o designados por los políticos, ya que su espíritu emprendedor a menudo parece orientado hacia la obtención de votos, satisfaciendo intereses especiales, en vez de encontrar y producir algo valioso para la colectividad.²⁴

En la medida en que estas observaciones son ciertas, subrayan un hecho social obvio, pero a menudo olvidado: la sociedad tiene expectativas diferentes para sus directivos públicos y privados. Tendremos a considerar la imaginación y la iniciativa entre los directivos del sec-

tor público (no elegidos) como peligrosas y contrarias al interés público, mientras que percibimos estas mismas cantidades entre los ejecutivos del sector privado no sólo como tolerables, sino como motores del bienestar económico de la sociedad.

Sin duda, hay muchas razones que explican estas expectativas opuestas. Debido a que los mecanismos políticos que supervisan las organizaciones públicas son mucho más vulnerables a la influencia y a la manipulación directiva que los mecanismos financieros que controlan las empresas del sector privado, los directivos públicos se deben controlar más estrechamente que los del sector privado.²⁵ Debido a que las decisiones de los directivos públicos atañen a todos los ciudadanos, sus iniciativas se deben seguir más de cerca que las decisiones de los directivos del sector privado, que sólo se toman en beneficio de unos pocos superiores.²⁶ Dado que los resultados de las decisiones directivas son más subjetivos y (a menudo) emergen con más lentitud en el sector público que en el privado, en el sector público no se puede confiar tanto como en el privado en que la rendición de cuentas de los directivos esté basada en su rendimiento.²⁷ Y así sucesivamente.

Pero estas distintas expectativas tienen una consecuencia importante que ha sido escasamente reconocida o comentada. Al no fomentar formas de pensar como la de la directora de la biblioteca, ni las acciones que podrían derivarse de sus ideas, la sociedad niega al sector público el ingrediente clave sobre el que se apoya el sector privado para crear valor satisfaciendo las demandas cambiantes; es decir, la adaptabilidad y eficiencia que procede de la imaginación de personas llamadas directivos, que usan los recursos y el control sobre la capacidad operativa para llevar a cabo las demandas públicas que perciben con el fin de generar valor.

Por supuesto, la sociedad aprovecha la imaginación y la diligencia de aquellos directivos públicos que ya han perdido la paciencia entre tantas restricciones y han encontrado maneras de sortearlas en beneficio de la sociedad.²⁸ Pero la cuestión es que la sociedad se ha beneficiado de ellos sin merecerlo: no ha organizado su relación con los directivos públicos para exigir, esperar, recompensar o valorar estos esfuerzos. Inevitablemente, la sociedad obtiene menos de lo que podría obtener si se organizase para exigir o, simplemente, permitir la innovación pública.

Gestión estratégica en el sector público

Hay una forma diferente y más útil de pensar sobre el papel de los directivos públicos: una más próxima (pero de ningún modo idéntica) a la imagen que la sociedad tiene de los directivos del sector privado. Desde este punto de vista, los directivos públicos se consideran como exploradores que, junto a otros, intentan descubrir, definir y crear valor público. En lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.

En resumen, desde este punto de vista, los directivos públicos se convierten en estrategas en lugar de técnicos.²⁹ Miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.³⁰ En un mundo como éste, las reflexiones de la directora de la biblioteca sobre cómo utilizar la biblioteca para satisfacer las necesidades de los niños de madres trabajadoras se considerarían potencialmente valiosas, y no como las ideas peligrosas de una burócrata con ganas de erigir su propio imperio.

El principal motivo de preocupación en esta concepción alternativa, por supuesto, consiste en que precisamente pone en peligro lo que la concepción común y tradicional siempre ha querido evitar, es decir, burócratas mal encaminados o que velan por sus propios intereses, que dominan el proceso político democrático.³¹ No obstante, el punto de vista tradicional tiene el problema de que no sólo impide que los directivos públicos realicen contribuciones potencialmente útiles, sino que ni siquiera consigue cumplir su promesa de proteger el proceso político de la influencia burocrática.

En realidad, casi tan pronto como se desarrolló, la doctrina tradicional empezó a verse socavada por una determinada bibliografía que demostraba que mantener una distinción rigurosa entre política y administración era teórica y prácticamente imposible.³² En teoría, el punto

de vista ortodoxo desincentivaba a los burócratas respecto a dedicar demasiado tiempo a reflexionar sobre los propósitos del gobierno, evitando que hubiesen responsabilidad en su definición. En la práctica, las doctrinas no podían evitar que los directivos públicos no elegidos hicieran ambas cosas. Funcionarios con muchos recursos y con agendas propias siempre encontraban formas encubiertas para moldear las concepciones del gobierno sobre el interés público.³⁵ Además, la naturaleza encubierta de su influencia resultó ser especialmente perniciosa, ya que los hacía irresponsables y los convertía en chinos corruptos.³⁶

Un enfoque alternativo para controlar la influencia directiva consistiría en reconocer su utilidad potencial y su inevitabilidad, y proporcionar más canales formales a través de los que se pudieran expresar adecuadamente las propuestas para crear valor público. También sería importante enseñar a los directivos públicos a buscar y definir el valor público de una manera más adecuada y eficaz de la que tienen ahora. Esfuerzos como éstos ayudarían a la sociedad a convertir la necesidad en virtud. Le permitirían beneficiarse de la experiencia y la imaginación de los directivos públicos sin tener que aceptar sus concepciones particulares sobre el interés público. Y, precisamente, éste es el trabajo que todavía no se ha hecho. Hemos socavado para siempre la doctrina tradicional de la administración pública, sin haber conseguido cuidadosamente una alternativa acerca de cómo deberían pensar y actuar los directivos públicos.

UN ENFOQUE ALTERNATIVO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Éste es el propósito fundamental de este libro: desarrollar una concepción sobre el modo en que directivos públicos, como la directora de la biblioteca municipal, puedan ser más útiles a la sociedad, buscando y aprovechando nuevas oportunidades para crear valor público. Este propósito se basa en el hecho de que la sociedad necesita imaginación generadora de valor (y las técnicas asociadas) tanto de los directivos públicos como de los privados.³⁷ Desarrollaré esta concepción del modo que explico a continuación.

En el capítulo 2, analizo la finalidad del trabajo directivo en el sector público, argumentando que los directivos deberían intentar producir valor público. Dado que éste es un concepto abstracto, aporto algunas ideas sobre el modo en que los directivos podrían medir el valor público de las organizaciones que lideran.

Es evidente que ésta no es una tarea fácil. Existen diferentes maneras de medir el valor público, y ninguna de ellas nos sirve. Por ejemplo, la teoría de la democracia y su aplicación centrarían la atención en conocer el grado de satisfacción de los políticos con los resultados de la organización. Alternativamente, utilizando las técnicas de la evaluación de programas, un directivo puede determinar si su organización ha conseguido los propósitos sustantivos (políticamente establecidos, pero analíticamente definidos).³⁸ O, utilizando las técnicas del análisis de coste-beneficio, podríamos estimar el valor que obtienen los beneficiarios individuales en relación al precio que aquellos que apoyan la iniciativa han pagado.³⁹ Finalmente, basándonos en algunas analogías con la gestión privada, y comparando el entusiasmo actual sobre el gobierno orientado al cliente, podríamos estimar el valor de la organización midiendo la satisfacción de sus clientes.⁴⁰

Ciertamente, cada uno de estos métodos puede ayudar, en cierta medida, a los directivos (y al resto de los ciudadanos) a determinar el valor de las empresas públicas. Pero estos métodos no son necesariamente coherentes entre sí y cada uno de ellos tiene sus propios puntos débiles.

A pesar de las dificultades, se pueden hacer algunas observaciones para orientar a los directivos públicos a la hora de realizar su tarea. La primera, no por ello la menos importante, es que siempre es útil cuestionárselo. De hecho, cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas puede ayudar a los directivos a ser proactivos y creativos en su trabajo, en el beneficio de todos.

Ya que los directivos públicos deben actuar según una teoría del valor público, el capítulo 3 desarrolla un método práctico para determinar dicho valor en determinadas circunstancias. El método adapta el concepto de la estrategia corporativa del sector privado a las circunstancias especiales del sector público.⁴¹ Partiendo de la base de que los directivos públicos pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran: a) la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz; b) un diagnóstico de las expectativas políticas; y c) análisis detallados de lo que es viable operativamente.⁴² En resumen, al concebir el valor público, los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa.

Un triángulo estratégico puede ayudarnos a conceptualizar este argumento fundamental. Esta imagen centra la atención directiva en tres cuestiones clave a las cuales los directivos deben dar respuesta

cuando analizan si su concepción del propósito organizativo es apropiada: en qué medida el propósito genera valor público, en qué medida recibirá el apoyo político y legal, y en qué medida es viable administrativa y operativamente.

El triángulo también sirve de recordatorio a los directivos de las funciones y tareas clave que deben llevar a cabo para definir y realizar su visión. Destaca especialmente tres aspectos diferentes de su trabajo: a) el análisis del valor de su propósito ideado; b) la gestión hacia arriba, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyo suficientes para su propósito; y c) la gestión hacia abajo, intentando mejorar las capacidades de la organización para conseguir los propósitos deseados. Éstos, a su vez, se convierten en el núcleo de los siguientes capítulos del libro.

Los capítulos 4 y 5 exploran la función y las técnicas de la gestión política, la parte de la gestión estratégica que se preocupa de gestionar hacia arriba, es decir, el entorno político. En el capítulo 4, explico por qué la gestión política es una parte importante de la tarea del directivo público y cómo puede diagnosticar el entorno político. Los directivos deben movilizar apoyo y recursos para sus organizaciones mientras obtienen la ayuda de actores externos a la organización que pueden contribuir en la consecución de los resultados sustantivos de los que deben rendir cuentas.⁴¹ En el capítulo 5, describo cinco tareas diferentes de la gestión política: la promoción emprendedora,⁴² la gestión del desarrollo de la política,⁴³ la negociación,⁴⁴ la deliberación pública y el liderazgo,⁴⁵ y el marketing público.⁴⁶ Dado que la gestión política es la función del directivo que pone más en peligro los valores democráticos, dedico especial atención a la cuestión sobre lo que es adecuado y efectivo.⁴⁷

Los capítulos 6 y 7 se centran en las partes de la gestión estratégica relacionadas con la gestión hacia abajo de la propia organización. El capítulo 6 presenta un marco para analizar los productos de las organizaciones públicas, el proceso productivo en el que confían, y el modo de diseñar y dirigir mediante los sistemas administrativos de la organización.⁴⁸ Dado que el concepto de gestión estratégica se ve afectado por un entorno político y operativo cambiante, he prestado una atención especial a las técnicas que utilizan los directivos para innovar y estimular la innovación continua en sus organizaciones.⁴⁹ El capítulo 7 examina las técnicas que emplean los directivos para introducir estratégicamente innovaciones importantes en sus organizaciones.

Finalmente, en el capítulo 8, vuelvo a las cuestiones planteadas en el primero: es decir, ¿qué tipo de temperamento o carácter se exige a los directivos públicos para que sean capaces de gestionar eficaz y democráticamente? Los directivos públicos deben comprometerse éticamente y desarrollar su actitud psicológica si quieren tener éxito (y ser éticos) como directivos públicos.⁵⁰

Antes de entrar en las cuestiones técnicas y, finalmente, en la ética pública, debemos considerar la cuestión clave del valor público, que constituye el tema del capítulo siguiente.

NOTAS

1. El caso que describo es una situación hipotética basada en una conversación en mi pueblo Belmont en Massachusetts. Ahí, lo que los directores de biblioteca deben hacer en relación a los niños cuyas madres trabajan es un tema candente. Una búsqueda por ordenador dio doce citas sobre el problema. Frances Suardo Dowd en su libro *Leachley Children in the Library and the Community*, Phoenix, Ouyx Press, 1991, aporta el análisis más detallado de esta cuestión. Sobre las dificultades de gestionar el uso que niños y adultos pueden hacer del espacio de una biblioteca, véase Paul G. Allyn, «Library Goes by the Book: Restrictions on Children Faulted by Andover Parents», *Boston Globe*, julio 22, 1990, pág. 27.

2. Aaron B. Wildavsky observó este tipo de comportamiento en el proceso de presupuestación del gobierno federal. Véase Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, cuarta edición, Boston, Little Brown, 1984, págs. 108-123.

3. Esta idea ejemplifica lo que David Osborne y Ted Gaebler consideran «gobierno emprendedor». Véase Osborne y Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, City Hall to the Pentagon, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992, págs. 195-218 (trad. cast.: *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1995).

4. Para una discusión sobre las dificultades de determinar el precio de los servicios públicos, véase Joseph T. Kelly, *Costing Government Services: A Guide for Decision Making*, Washington, D. C., Government Finance Research Center, 1984.

5. Un problema similar surgió en un contexto muy diferente y de manera sorprendente: la financiación de la Guerra del Golfo. En este caso, los aliados de América habían acordado pagar a Estados Unidos algunos de los costes de la guerra. La cuestión era a quién. Una posibilidad era hacerlo al ministerio de Defensa de los EUA directamente. Una segunda posibilidad era al Congreso de los Estados Unidos, quien entonces transfería el dinero al ministerio. La primera opción parecía más simple, pero los supervisores del ministerio en el Congreso rechazaron esta opción por dos razones. Primero, dificultaría el control del Congreso sobre la financiación del Pentágono. Segundo, podía dar la impresión de que el ministerio de Defensa se había convertido en una fuerza mercenaria para el mundo y, de esta manera, podía cobrar a sus «clientes» por los servicios militares. En cambio, si el dinero se transfería al Congreso de los EUA, y luego se entregaba al ministerio, el ministerio seguía bajo control democrático, y se generaría la percepción de que los gastos reflejaban adecuadamente los objetivos nacionales en lugar de los propósitos del ministerio. Agradezco a Sean O'Keefe que me contara este caso.

6. Hay que señalar que «dirigirse a la población en busca de orientación» le permite a la directora de la biblioteca resolver problemas importantes. Primero, le descarga de la responsabilidad (y el privilegio) de tener que decidir si utilizar los recursos biblio-

lectarios para satisfacer las necesidades de los niños cuyas madres trabajan genera o no valor público. Segundo, en función de cómo se dirija a la población y actúe en el proceso de deliberación, la reunión con los ciudadanos transformará o no los intereses colectivos de los padres de los niños cuyas madres trabajan en un interés público. Puede intervenir en el debate como defensora de los padres, minimizando el coste y los inconvenientes asociados a la presencia de los niños, o como su oponente, exagerando la dificultad, coste y molestia para los demás. En la decisión sobre si participar en la discusión y cómo sus propias concepciones sobre lo que es deseable, su interpretación de la misión básica de la organización e incluso su participación en lo «racionalista» que puede ser la deliberación pública le puedan influir. Si, por ejemplo, piensa que algunos políticos pueden utilizar el tema para atacar a las familias monoparentales por su incapacidad de cuidar de sus hijos, puede decidir que la cuestión sobre si admitir a los niños cuyas madres trabajan genera valor público, no pueda resolverse satisfactoriamente y, consiguientemente, instrumentar un proceso de deliberación pública no sea la mejor opción para la sociedad. O puede decidir que es una cuestión importante a debatir y, consiguientemente, reflexionar sobre la mejor manera de formularlo. En cualquier caso, se enfrenta a una decisión no sólo sobre si convoca un debate público sino también acerca de su posición. Estas cuestiones son extensamente debatidas en los capítulos 4, 5 y 8.

7. Los Estados Unidos se han enorgullecido (y admirado) siempre de su cultura cívica que parece nutrir las asociaciones voluntarias de diferentes tipos. A mediados del siglo XIX, Alexis de Tocqueville observó cuán común e importante era esta característica en la democracia americana en *Democracy in America*, en Francis Bowen (comp.), Nueva York, Vintage Books, 1945, págs. 198-206. Más recientemente, Robert Putnam ha puesto de relieve la importancia de las asociaciones voluntarias como determinantes de la calidad del gobierno local en Italia. Véase Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993. Para conocer un caso interesante de la América contemporánea, véase «Finding Black Parents: One Church, One Child», KSG Case # C16-88-856.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government, Programa de Casos, 1988.

8. Para una discusión general sobre el posible papel y misión de una biblioteca pública, véase David Gerard (comp.), *Libraries in Society: A Reader*, Nueva York, K. G. Sauer, 1978. En «Public Librarianship: Waiting for Something to Happen», *Wilson Literary Bulletin*, vol. 67, n.º 8, abril, 1993, pág. 70, Bernard Varrek argumenta la necesidad de que los responsables bibliotecarios reflexionen proactivamente sobre la manera de ser útiles a los ciudadanos.

9. El argumento de que los directivos públicos son responsables de utilizar los recursos que les son confiados de la manera más productiva, puede parecer común (poco excepcional). De hecho, en la medida en que estimula a los directivos a explorar el entorno para encontrar cosas útiles que hacer es una afirmación controvertida. Esto, tal y como vamos a ver después, es coherente con lo que esperamos que los directivos privados hagan, pero no los públicos. Se supone que la actuación de los directivos públicos está constituida por unos propósitos ya definidos y que sólo deben dedicarse a buscar los medios más efectivos para llevarlos a cabo. Así, es más común que los directivos públicos digan que son responsables de «cumplir sus mandatos de la manera más eficaz y eficiente posible», que de «encontrar los usos más valiosos de los recursos que les han sido confiados». Reflexionar sobre las implicaciones de este aparentemente simple pero, de hecho, profundo cambio en la concepción del rol de los directivos públicos, consiste en convertirlos de funcionarios que tienen un escaso papel en la búsqueda de valor público en exploradores, es el objetivo central de este libro.

10. Las fuentes clave de esta concepción incluyen el clásico artículo de Woodrow Wilson «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, junio 1887, págs. 197-222; Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study of Government*, Nueva York, Russell y Russell, 1990; Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 1926; E. Partridge Herring, *Public Administration*

and the Public Interest, Nueva York, McGraw-Hill, 1936; Luther Gulick «Notes on the Theory of Organization», en Luther Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937; y Louis Brownlow, Charles E. Merriam, y Luther Gulick, *Administrative Management in the Government of the United States*, Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1937. Fragmentos significativos de estas fuentes clásicas han sido recogidas e interpretadas de forma muy provechosa por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, 2ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1987.

A continuación incluyo algunos ejemplos específicos del lenguaje que estos autores utilizaron para formular las tareas de los directivos públicos de este modo. Woodrow Wilson escribió: «El objeto del estudio de la administración consiste en descubrir primero lo que el gobierno puede hacer de manera efectiva y, en segundo lugar, cómo llevar a cabo dichas funciones de la manera más eficiente posible y con el menor coste en términos monetarios y de energía» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 10). Wilson continúa introduciendo la distinción entre la «política», que se ocupa de lo que el gobierno debe hacer, y la «administración», que se ocupa de la consecución eficiente de las funciones gubernamentales: «La administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política establece las tareas administrativas, no debería influir en su ejecución» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 18). También describió lo que constituye el «buen comportamiento de los administradores públicos»: «Total adhesión a la política del gobierno al que sirven» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 22). Goodnow se basa en la distinción de Wilson entre política y administración cuando escribe: «La política tiene que ver con políticas o la expresión de la voluntad del estado. La administración se ocupa de la ejecución de dichas políticas» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 26). White, en un libro muy posterior, explicó con mayor detalle la función de la administración: «La administración pública es la gestión de personas y materiales para el cumplimiento de los propósitos del Estado... Deja sin responder la cuestión de en qué medida los administradores participan en la formulación de los propósitos del Estado... El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente de los recursos a disposición de los responsables y empleados públicos... En cualquier lugar, la buena administración persigue la eliminación del desperdicio, la conservación de los activos y la energía, y el cumplimiento más ágil y completo de los propósitos públicos, consistente con el bienestar de los trabajadores» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 56-57).

Es importante señalar, sin embargo, que la tradición basada en la separación entre la política y la administración, y el supuesto de que el propósito de la administración consiste en la consecución de los mandatos tan eficaz y eficientemente como sea posible, siempre contenía un tema subordinado que sugería que las cosas no son tan simples. Así, por ejemplo, White reconoció que «los problemas que ocupan los órganos legislativos están imbricados con, o se convierten en, cuestiones estrictamente técnicas que los legisladores no pueden resolver sin el consejo de los expertos. El control del gobierno local, la regulación de los monopolios naturales, la aplicación de la eutanasia de la prohibición, la asignación presupuestaria para la marina, la organización de un departamento de sanidad, el mantenimiento del servicio nacional de investigación agrícola, son todas cuestiones que sólo pueden legislarse con la asistencia de personas que conocen los detalles de la operativa en cada caso... Para los legisladores estas personas no son sólo útiles... son indispensables. Son el gobierno» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 59). Este argumento es defendido de manera más enfática por Emmette S. Redford en *Democracy in the Administrative State*, Nueva York, Oxford University Press, 1969, págs. 31-36. Herring fue incluso más lejos, reconociendo la importancia capital de la iniciativa de los directivos públicos para definir así como para ejecutar los propósitos, y se basó no sólo en el conocimiento de los directivos sino también en las imperfecciones de la política. Escribió: «Encima de los hombros del burócrata recae la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre grupos y hacer efectivo y viable los compo-

misos económicos y sociales derivados del proceso legislativo. El Congreso aprueba una ley estableciendo un principio general. Los detalles deben ser establecidos a través de regulaciones suplementarias. El burócrata debe decidir las condiciones que se requieren para aplicar la ley, ya que está en mejor posición que el legislador para hacerlo. Su trabajo diario le permite estar en contacto con la situación que la ley regula» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 74).

Así pues, la cuestión sobre si los funcionarios públicos deben tener habilidades técnicas para diseñar herramientas eficientes para conseguir el mandato legislativo, ser expertos que puedan ayudar a los legisladores en sus deliberaciones, responsables que puedan defender el interés público en contra de políticos corruptos o mtopes, u otra cosa, no ha sido resuelta en la literatura de la administración pública y la ciencia política. Tal y como Frederick C. Mosser dijo en 1968: «El desarrollo del "mundo real" del gobierno en las décadas recientes ha puesto en cuestión la dicotomía entre política y administración, hasta llegar a los límites de la tolerancia. De hecho, en el plano teórico, encontrar un sustituto viable seguramente constituye hoy el problema número uno de la administración pública. Pero este concepto, como los otros, languidece. Existen obstáculos que favorecen su perpetuación. Los legisladores prefieren no desmentir su importancia dando a conocer que es menor de lo que parece, y cuando lo hacen es generalmente para denunciar la "usurpación" administrativa (o judicial) del poder legislativo. De la misma manera, los administradores... prefieren no dar a conocer incluso reconocer que influyen significativamente en la formulación de políticas por medio de incitar esas denuncias». Véase Mosher, *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968, pág. 6. Así, a pesar de que los académicos y los profesionales son conscientes desde hace tiempo de las debilidades de la doctrina tradicional de la administración pública, no han sido prisioneros a reemplazar la teoría convencional en la universidad, por los profesionales o la población en general. Para una narración de por qué esta teoría ha sobrevivido tanto tiempo, véase Alasdair Roberts, «Demonstrating Neutrality: The Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration, 1927-1936», *Public Administration Review*, vol. 54, n.º 23, págs. 221-228.

11. Judith E. Grubler, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987.

12. Woodrow Wilson, «The Study of Administration».

13. Esto, como mínimo, es lo que se supone que deben conseguir los procesos legislativos. Véase Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987, págs. 96-122.

14. Véase la argumentación de Herbert Jacob sobre la forma que toma la ley en *Law and Politics in the United States*, Boston, Little, Brown, 1986, págs. 241-243.

15. Para una discusión sobre como el Congreso ejerce su función de control a través de la cual los directivos de las agencias rinden cuentas, véase Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1990, págs. 195-198. Sobre la cuestión acerca del grado en que la supervisión legislativa está delimitada legalmente, véase Harvey C. Mansfield, Sr., «Accountability and Congressional Oversight», en Bruce L.R. Smith y James D. Carroll (comps.), *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1982. Para una discusión sobre cómo los interventores delegados contribuyen a que los directivos públicos respeten los requisitos legislativos, véase Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986.

16. Véase n.º 9 arriba.

17. Edward C. Banfield distinguió entre el conocimiento «sustantivo» y el «administrativo» de los directivos en «The Training of the Executive», *Public Policy*, vol. 10, 1960, págs. 20-22. Michael Barzelay observa que el «modelo de reforma burocrática» creó diferentes puestos organizativos para estos dos tipos de conocimiento: los expertos sustantivos se encargan de las operaciones de línea, mientras que los expertos admini-

strativos se incorporan a los equipos de apoyo encargados de la administración y la gestión. Barzelay y Babak Aramjani, *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992, pág. 5.

La importancia del conocimiento sustantivo para los directivos públicos está implícita en el hecho de que los sistemas de la función pública establecen el conocimiento y la experiencia como requisitos fundamentales de acceso y promoción. Sin embargo, la importancia relativa del conocimiento sustantivo o especializado sobre el conocimiento administrativo o gerencialista ha sido, y es, una cuestión largamente debatida en la literatura de la administración pública. Durante un largo periodo, en los Estados Unidos se llevó a cabo un esfuerzo para emular el ejemplo de Inglaterra y otros gobiernos continentales con el fin de establecer un cuerpo administrativo cuyo conocimiento se basara en los principios generales de la administración en lugar de un campo cualquiera. Para una visión escéptica sobre la viabilidad o conveniencia de esta aproximación en los Estados Unidos, véase Rufus D. Miles, «Rethinking Some Premises of the Senior Executive Service», en Bruce L.R. Smith y James D. Carroll (comps.), *Improving Accountability and Performance of Government*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1982, págs. 41-45.

18. El concepto de competencia «administrativa» es originario de White, *Introduction to the Study of Public Administration*, y Luther Gulick, *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.

19. Durante la última década más o menos, a menudo he concluido los programas de desarrollo directivo en la Kennedy School escribiendo una lista de palabras en la pizarra que describen la gente que dirige grandes organizaciones. Esta lista incluye las siguientes palabras: líder, emprendedor, ejecutivo, gestor, comisionado, administrador, y burócrata. Enronces, trazo una línea debajo de las palabras «líder» y «emprendedor», y encima de las palabras «comisionado», «administrador», y «burocrata», y preguntó a los participantes si perciben alguna diferencia entre las palabras que están por encima y por debajo de la línea. Generalmente ven una diferencia que definen como el grado de libertad e iniciativa que las diferentes palabras sugieren, considerando que los líderes y emprendedores están autorizados para actuar y que los otros deben esperar que otros les autoricen. También perciben que el líder y el emprendedor corren un mayor riesgo que los otros. Asocian el riesgo con la necesidad de ser creativo y de asumir la responsabilidad de trazar una dirección en la incertidumbre. Es importante señalar que los participantes también consideran las palabras debajo de la línea «comisionado», «administrador» y «burocrata» como características del sector público.

20. Para un análisis de esta concepción de la burocracia, véase Edward C. Banfield, *Political Influence*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1961; y William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, pág. 40.

21. Los vientos del cambio son analizados en dos libros importantes: Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, y Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*.

22. Para un tratamiento exhaustivo de la distinción entre estas dos agencias y como sus responsables colaboran entre ellos para cumplir el objetivo público, véase Hugh Hecht, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1977.

23. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, pág. 39. Terry Moe comparte la opinión de Niskanen: «Cuando una agencia ha sido creada, el entorno político se transforma. Los directivos de la agencia se convierten en actores políticos por derecho propio. Tienen intereses profesionales e institucionales que no son necesariamente congruentes con sus misiones formales, y disponen de recursos poderosos —conocimiento y autoridad delegada— que pueden emplear para sus propios fines. Con sus intereses y recursos estos nuevos actores pueden alterar el juego político». Moe, «The Politics of Bureaucratic Structure», en John Chubb y Paul Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1989, pág. 282.

24. David R. Mayhew, *The Electoral Connection*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1974.
25. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, págs. 138-154. Terry M. Moe, «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6 (1990), págs. 213-254.
26. Véase la discusión más abajo en el capítulo 2.
27. Graham T. Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?» en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 510-529.
28. Ésta es la concepción defendida por Herring en *Public Administration and the Public Interest*.
29. Herman S. Leonard, «Theory S and Theory T» (Kennedy School of Government, fotocopia, 1984). Robert D. Behn ha propuesto una concepción similar. Véase Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training, and Employment Program*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, págs. 203-209.
30. Éste es el mundo en el cual los directivos privados se ven obligados a operar cada vez más. Véase Thomas J. Peters, *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Knopf, 1987.
31. La distinción entre interesado y errónea es importante. Véase Mark H. Moore y Malcolm K. Sparrow, *Ethics in Government: The Moral Challenge of Public Leadership*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990. Véase también la discusión en el capítulo 8.
32. Véase n.º 9 más arriba.
33. Véase Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, Nueva York, Knopf, 1974. Véase también Jameson W. Dohy y Erwin C. Hargrave, *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
34. Michael Maccoby, *The Gamesman: The New Corporate Leaders*, Nueva York, Simon and Schuster, 1976. Laurence E. Lynn, Jr. ha adaptado y aplicado provechosamente esta imagen en el sector público. Véase Lynn, «Government Executives as Gamesmen: A Metaphor for Analyzing Managerial Behavior», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, n.º 4, verano 1982, págs. 482-495.
35. Encontrará evidencia de la importancia en el sector público de la gestión efectiva en John J. Dilulio, Jr., *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management*, Nueva York, Free Press, 1987; y Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*.
36. Para una referencia básica sobre evaluación de programas, véase Carol H. Weiss, *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972. Para una guía útil sobre cómo hacer evaluaciones de programas en determinados contextos, véase Jerome T. Murphy, *Getting the Facts: A Fieldwork Guide for Evaluators and Policy Analysts*, Santa Monica, Calif., Goodyear Publishing, 1980. Sobre las dificultades de las organizaciones para evaluar rutinariamente sus programas con el fin de obtener mejores resultados, véase Aaron Wildavsky, «The Self-Evaluating Organization», *Public Administration Review*, 32, septiembre-octubre 1972, págs. 509-520.
37. Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, págs. 134-138.
38. Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, págs. 166-194.
39. Sobre la importancia de que los directivos tengan propósitos y objetivos globales, véase Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, ed. rev., Berkeley University of California Press, 1984; y Peter Drucker, *Management Tasks, Responsibilities, Practices*, Nueva York, Harper and Row, 1973. Sobre el concepto de estrategia corporativa en el sector privado, véase Kenneth Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, ed. rev., Homewood, Ill., R.D. Irwin, 1980; y Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, Free Press, 1985.
40. Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, págs. 12-15; David A. Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 264-267.
41. Lax y Sebenius aportan un punto de vista adicional sobre el concepto de «gestión indirecta» en *Manager as Negotiator*, págs. 315-330.
42. Heymann, *The Politics of Public Management*. También, Richard N. Haass, *The Power to Persuade: How to Be Effective in Government, the Public Sector, or Any Unruly Organization*, Boston, Houghton Mifflin, 1994.
43. Laurence E. Lynn, Jr. y John M. Seidl, «Bottom-Line Management for Public Agencies», *Harvard Business Review*, vol. 55, n.º 1, enero-febrero 1977, págs. 144-153; Roger Porter, *Presidential Decisionmaking: The Economic Policy Board*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
44. Lax y Sebenius, *Manager as Negotiator*.
45. Robert B. Reich, *Public Management in a Democratic Society*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990; Ronald A. Heifetz, *Leadership without Easy Answers* (trad. cast.: *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós, 1997), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.
46. Philip Kotler y Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Harvard University Press, 1994.
47. Para una discusión teórica sobre las obligaciones morales de los responsables públicos, véase Arthur Isak Aphibaum, «Democratic Legitimacy and Official Discretion», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 21, n.º 3, verano, 1982, págs. 240-274; y John P. Burke, *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986. Para una discusión más aplicada, véase Moore y Sparrow, *Ethics in Government*.
48. Estoy en deuda con mis colegas Robert Leone, Michael O'Hare, Steven Kelman y Michael Barzelay por haberme enseñado a pensar de esta manera acerca de las operaciones en el sector público a través de la colaboración en diferentes cursos.
49. Para una discusión sobre cómo crear organizaciones innovadoras en el sector privado, véase Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983; y Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Nueva York, Doubleday, 1990. Para una discusión sobre cómo el mensaje de estos libros puede ser aplicado al sector público, véanse Alan Aishuler y Marc Zegans, «Innovation and Creativity: Comparisons between Public Management and Private Enterprises», *Chies*, febrero, 1990, págs. 16-24; y Mark H. Moore, *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*, Washington, D.C., Council for Excellence in Government, 1993.
50. Sobre obligaciones y compromisos éticos, véase n.º 31. Sobre las actitudes psicológicas apropiadas, véase Max Weber, «Politics as a Vocation», en H. Gerth y C. W. Mills (comps.), *From Max Weber*, Nueva York, Oxford University Press, 1958; y Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*.

Primera parte

VISIONES DEL VALOR PÚBLICO

DEFINIENDO EL VALOR PÚBLICO

El día de su nombramiento, el concejal de sanidad conducía por la ciudad.¹ En cada esquina veía signos de desidia privada y pública. Contenedores de basura, que no se habían vaciado, rebosaban restos de comida; callejones oscuros escondían enormes y repletas papeleras de las que nadie se ocupaba, y las que se habían vaciado estaban rodeadas de vertidos alimenticios. En los barrios más pobres de la ciudad, las ratas se desizaban entre las latas.

Quizá porque acababan de nombrarle, el concejal tenía una notable conciencia de su responsabilidad pública. La ciudad gastaba unos recursos considerables en llevar a cabo las actividades de su departamento. Cientos de empleados percibían su salario y hacían carrera en su organización, mientras colas de camiones se aparcaban, mantenían y utilizaban bajo su supervisión. Y lo más importante, millones de ciudadanos confiaban en que su departamento mantuviera la ciudad limpia y en perfectas condiciones sanitarias.

Reconfortado, mientras seguía conduciendo, observó signos de que su organización funcionaba: disponía de enormes camiones pintados con colores distintivos, conducidos por trabajadores que vertían contenedores de basura en su interior, etc. Máquinas de limpieza varían ruidosamente por las cunetas, siempre detrás de las grúas municipales, que retiraban los coches mal aparcados. Ocasionalmente aparecía un barrendero, con escoba y cubo de basura, vaciando las papeleras.

A pesar de ello, no podía dejar de pensar en que su organización podía hacer más. Como nuevo concejal, quería demostrar su compromiso y capacidad de mejora. Quería que su organización incidiera positivamente en todo lo que veía a su alrededor. Quería crear valor para los ciudadanos. Pero ¿cómo?

La cuestión era particularmente urgente, porque el nuevo alcalde le había pedido establecer los objetivos de gestión del departamento de la vía pública. Como parte de su plan estratégico, el alcalde quería saber si era aconsejable privatizar algunas de las operaciones del departamento.

OBJETO DEL TRABAJO DIRECTIVO

El concejal de la vía pública es un directivo. La cuestión es: ¿cuál es su trabajo?, ¿cuál es el objeto de sus esfuerzos?

Sabemos que el propósito del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para los propietarios de la empresa.² También sabemos cómo se puede conseguir dicho objetivo: produciendo bienes (incluyendo los servicios) que se puedan vender a los clientes a precios que generen un nivel de ingresos por encima del coste de producción.³

Y sabemos cómo se pueden llevar a cabo estas tareas directivas: con medidas financieras de beneficios y pérdidas, y cambios en la cotización de la empresa.⁴ Si los directivos privados pueden diseñar productos que generen beneficios de manera continuada, entonces se presupone que han creado valor.⁵

En el sector público, el propósito general del trabajo directivo no parece tan claro, ya que lo que los directivos han de producir para generar valor es más ambiguo. Y medir si se ha creado dicho valor es aún más difícil. Con todo, para desarrollar una teoría sobre el modo en que los directivos públicos deben actuar es necesario sentar tres puntos previos. Sin conocer el sentido del trabajo directivo, no podemos determinar si una acción directiva particular es buena o mala. La gestión pública es, después de todo, una tarea tan normativa como técnica.

Como punto de partida, déjeme proponer una idea muy simple: el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado.

A menudo, esta idea tan simple se recibe no ya con indignación, sino con rabia. Una sociedad liberal⁶ como la nuestra tiende a concebir el gobierno como un sector improductivo. En dicha concepción, el gobierno no puede crear valor. Como mucho, es un mal necesario: una especie de árbitro que dispone las reglas según las cuales la sociedad civil y la economía de mercado operan con éxito, o una institución que llena los huecos que deja el capitalismo de libre mercado. Aunque estas actividades se pueden considerar necesarias, difícilmente se pueden contemplar como generadoras de valor.

* El autor se refiere a la sociedad norteamericana, en la cual el término liberal se identifica con la defensa de las libertades, y no con un determinado posicionamiento ideológico conservador como en Europa. (N. del t.)

El gobierno como un sector que crea valor

Pero esa concepción niega la realidad que los directivos públicos experimentan diariamente. Desde su perspectiva, es el gobierno el que, a través de sus directivos, protege al país de sus enemigos, mantiene limpias y seguras las calles, educa a los niños y aísla a los ciudadanos de los innumerables desastres, tanto de origen humano como natural, que tanto empobrecieron las vidas de las generaciones anteriores. Desde su punto de vista, es evidente que el gobierno crea valor para la sociedad, y que ésta es la razón de su trabajo.

Como es lógico, esta descripción no es del todo satisfactoria, ya que sólo tiene en cuenta los beneficios de la actividad pública, pero no los costes. En realidad, los directivos públicos no pueden conseguir los resultados deseados sin utilizar recursos de usos alternativos. Mantener las calles limpias, proteger a los marginados de la pobreza, la ignorancia y el paro, e incluso recaudar los impuestos que la sociedad ha acordado. Los directivos públicos necesitan dinero para comprar equipo, pagar a sus trabajadores y prestar los servicios que han sido legislados. El dinero se recauda a través del poder coercitivo de la tributación, y deja así de destinarse a otros usos, principalmente el consumo privado. Este coste de oportunidad se debe comparar con los beneficios de la actividad pública.

Además, para conseguir sus objetivos, los directivos públicos suelen utilizar otro recurso no monetario: la autoridad del Estado, que obliga a los ciudadanos a colaborar directamente para la consecución de los objetivos públicos.⁶ A los que tiran objetos al suelo se les multa para mantener las ciudades limpias, a los beneficiarios del subsidio de paro se les obliga a encontrar trabajo, y cada ciudadano tiene la obligación de pagar sus impuestos para contribuir a la consecución de los fines colectivos de la sociedad.⁷

Una sociedad que valora más el consumo privado que la consecución de los fines colectivos tiene un gran concepto de la libertad y considera al empresario privado como un motor del desarrollo económico y social más poderoso que el esfuerzo del gobierno. Los recursos que solicitan los directivos públicos se les conceden, sí, aunque de mala gana. En consecuencia, no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público.

El mercado político: «nosotros, los ciudadanos», como consumidor colectivo

Pero ¿a quién hay que hacer esa demostración? y ¿cómo se puede saber si dicha demostración es convincente?

En el sector privado, estas preguntas se contestan cuando los consumidores, de manera individual, destinan el sueldo para comprar un producto y cuando el precio pagado excede el coste de producción. Todo eso establece la presunción del valor de la empresa privada. Si los individuos no valoran lo bastante los productos o servicios como para pagar por ellos, no los comprarán. Y si no los compran, los bienes no se producirán.⁸

En el sector público, sin embargo, el dinero usado para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, sino del poder coercitivo de la tributación. Eso es, precisamente, lo que crea el problema de la valoración de las actividades del gobierno, al menos desde un determinado punto de vista.⁹

El problema, desde este punto de vista, consiste en que el uso del poder coercitivo cuestiona la soberanía del consumidor; el vínculo crucial entre la valoración individual, por un lado, y el control sobre lo que se debe producir, por otro, que proporciona la justificación normativa para las empresas del sector privado.¹⁰ La coerción elimina la oportunidad de los individuos de expresar sus preferencias individuales y deja que dichas preferencias gobiernen la producción. Dado que los individuos no deciden, individualmente, comprar o contribuir a determinadas actividades públicas, no podemos estar seguros de que quieran lo que el gobierno produce. Y si no podemos estar seguros de que los individuos quieran lo que el gobierno produce, entonces tampoco podemos estar seguros de que el gobierno produzca algo de valor.

Sin embargo, este análisis olvida que los recursos disponibles para los directivos públicos se generan mediante un proceso de elección voluntaria: el proceso de elección de un gobierno representativo. Es cierto que la elección individual no controla el sistema. Pero las instituciones y los procesos de una democracia representativa crean, con la mejor intención del mundo, las condiciones en las que los individuos pueden, voluntariamente, asociarse y decidir colectivamente qué quieren conseguir juntos, sin sacrificar sus deseos individuales. Es la única manera que conocemos de crear un nosotros a partir de una colectividad de individuos libres.¹¹ Este nosotros, a su vez, puede decidir una causa común, obtener recursos y organizarse para obtener

dicha causa, es decir, las actividades que constituyen el proceso de decisión y realización política asociados al gobierno.

En la práctica, se trata del reconocimiento explícito del poder de la política para establecer normativamente los propósitos públicos que sitúan los mandatos legislativos y ejecutivos en el centro de la concepción tradicional de la administración pública. Dichos mandatos legislativos guían la producción pública, precisamente porque definen las aspiraciones colectivas. A su vez, dichas aspiraciones establecen una presunción del valor público tan fuerte como la presunción del valor privado que genera el mecanismo del mercado, por lo menos si se pueden realizar dentro de los términos del mandato. Consecuentemente, deberíamos evaluar los esfuerzos del directivo público no en términos del mercado económico de consumidores individuales, sino del mercado político de decisiones colectivas generadas a través de instituciones de representación democrática.¹²

Precisamente para demostrarlo, el concejal de la vía pública para un plan para someterlo a la decisión del nuevo alcalde. Con este acto intenta satisfacer a los representantes de la población, demostrando que su organización satisface las aspiraciones colectivas. Una vez presentado el plan, será responsable de tomar aquellas medidas que eviten la consecución de los propósitos y objetivos del plan.¹³

Muchas veces se considera falaz el argumento según el cual se puede suponer que los directivos públicos crean valor público si superan el test del mercado político. Todos somos conscientes de la corrupción que impregna las deliberaciones y decisiones de las instituciones democráticamente representativas.¹⁴

Sin embargo, los directivos públicos en activo no tienen otra opción que confiar —al menos un poco— en el poder normativo de las preferencias que emergen de los procesos representativos. Estas elecciones establecen la justificación para la acción gerencial en el sector público. Ya que los directivos públicos gastan recursos públicos en las organizaciones que lideran, deben actuar como si existiese una representación coherente del normativo «nosotros», aunque tengan sus dudas. De otro modo, sus acciones estarían infundadas.

DIFERENTES ESTÁNDARES PARA MEDIR EL VALOR PÚBLICO

Reconciliar el deseo de que el proceso político determine lo que es valioso que el sector público produzca, reconociendo que el juego

democrático es vulnerable a diferentes tipos de corrupción, ha cons- tituido el reto persistente de quienes han querido ofrecer una teoría de la gestión pública en democracia.¹⁵ Con el tiempo, hemos con- fiado en diferentes conceptos como estándares para definir los propó- sitos directivos.

Conseguir objetivos de manera eficiente y eficaz

Durante la mayor parte de nuestra historia reciente, la concep- ción predominante ha consistido en que los directivos públicos deben trabajar para conseguir los objetivos marcados por los mandatos legis- lativos de la manera más eficaz y eficiente posible.¹⁶ Consecuentemente, el trabajo del concejal de la vía pública es limpiar las calles lo más efi- caz y eficientemente posible.

Es fácil estar de acuerdo con dicha concepción. Sin embargo, una reflexión más profunda revela una característica de este estándar que comúnmente se da por supuesta: dicha concepción tradicional esta- blece la preeminencia de los procesos políticos —principalmente legis- lativos— en la determinación de lo que es valioso que el sector públi- co produzca. Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear la voluntad colectiva, y que ven en el sistema democráti- co la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses indi- viduales y colectivos, no es sorprendente que dejen decidir al pro- ceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos.¹⁷ Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia.

Pero para aquellos que desconfían de la integridad o utilidad de los procesos políticos, la idea de que el valor público se debe definir políticamente es difícil de aceptar. Han visto demasiada corrupción para confiar la determinación del valor público al proceso político. Como mínimo, dichos críticos quieren garantías de que el proceso político acepta los límites de la acción pública o cumple unos míni- mos estándares de justicia y competencia en las deliberaciones que producen los mandatos.¹⁸ Alternativamente, preferirán procesos más objetivos para determinar el valor de la actividad pública y alguna plataforma para confrontar los procesos políticos con dicha infor- mación objetiva.¹⁹

Competencia políticamente neutral

En el último cambio de siglo, Woodrow Wilson ofreció una solu- ción: separar la política de la administración y perfeccionar cada ac- tividad en su propia esfera.²⁰ Consiguientemente, los directivos públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera cohe- rente en políticas bien definidas. Como productos de intensos proce- sos políticos, las políticas gozarían de toda la legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles.

Dado este resultado político, los directivos públicos podían así tran- quilamente concentrar su atención en encontrar la manera más eficaz y eficiente de cumplir los mandatos. Para cumplir dichas responsabi- lidades, se asumía que los directivos públicos disponían del conoci- miento sustancial necesario tanto en los campos en que operan como en el arte de la administración.²¹ Los directivos públicos se ganan su sueldo conociendo lo que se puede producir y cómo se deben diseñar las organizaciones para producir lo que es deseable.

Sin embargo, esta concepción tradicional no consideró lo que podría suceder si la realidad política no obedece al ideal descrito. A menudo los mandatos políticos llegan cargados de intereses especiales que son difíciles de reconciliar con el deseo de proteger el interés público.²² Otras veces, los directivos reciben mandatos incoherentes: se espera que produzcan diferentes cosas incoherentes entre sí y no se les faci- litan instrucciones sobre qué objetivos son prioritarios en el caso de que surjan conflictos.²³ En otras ocasiones, los mandatos políticos cam- bían de manera arbitraria e impredecible, destruyendo inversiones y frenando el empuje adquirido, que será necesario otra vez cuando el equilibrio político vuelva a su posición original.²⁴

Afrontando esta realidad política, incluso los directivos wilsonia- nos a menudo consideraron necesario cuestionar la calidad de los man- datos políticos. Lo hicieron basándose en su obligación moral de defender el interés público y preservar la continuidad de importantes actividades públicas.²⁵ En sus mentes, su conocimiento sustantivo y gerencial les otorgaba el derecho de criticar las vaguedades políticas desorientadoras. En el panteón de los héroes burocráticos, la imagen del burócrata que obliga a políticos malintencionados a defender el interés público a largo plazo es la del servidor responsable.

Una vez revelada, esta clase de resistencia burocrática a los man- datos políticos no se puede sostener en nuestra democracia. De hecho, uno de los objetivos de la política populista es la lucha contra el man-

darán burocrático. Como resultado, dicha resistencia fue soterrada. Organizar campañas guerrilleras contra las demandas políticas para el cambio se convirtió en una justificación implícita pero legítima de cualquier burócrata, fuera de la ideología que fuera, apoyándose para ello en una imagen de los políticos como personajes mal informados, mioses o con malas motivaciones.

Técnicas analíticas para medir el valor público

Sin embargo, la política también genera desconianza en nuestra cultura, y así han emergido plataformas para disciplinar y racionalizar el proceso democrático. Dicha plataforma fue establecida según un nuevo tipo de conocimiento. Mientras que la teoría tradicional de la administración pública reconoció el conocimiento sustantivo y administrativo de los profesionales (desarrollado a través de la experiencia profesional y la educación), la nueva formulación arguye que las técnicas analíticas procedentes de la economía, la estadística y la investigación operativa se pueden usar objetivamente para averiguar *ex ante* o aprender *ex post* si las actividades públicas son valiosas o no.²⁶ Las nuevas técnicas incluyen el análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis coste-efectividad y el análisis coste-beneficio. Los reformadores confiaron en que el uso de dichas técnicas podía insuflar hechos objetivos en las deliberaciones políticas sobre el grado en que las iniciativas propuestas eran viables y el grado en que los costes del esfuerzo gubernamental podían ser justificados por los beneficios sociales.

Se puede discutir ampliamente sobre el grado en que dichas técnicas han cumplido sus promesas, lo cual es mucho más de lo que podemos decir aquí. Desde la perspectiva de alguien que analiza el impacto global en el proceso de elaboración de las políticas, se puede afirmar que las técnicas no se utilizan de manera rutinaria ni son invariablemente útiles cuando se emplean.²⁷ A pesar de ello, han conseguido cambiar el discurso político sobre programas públicos. Han incrementado el apetito del proceso político por argumentos basados en datos sobre el grado en que los programas consiguen los objetivos explícitos o sirven al interés general.²⁸

En la discusión sobre la utilidad de dichas técnicas para el esfuerzo del gestor público respecto a definir y medir el valor de su tarea, cabe mencionar tres puntos clave. En primer lugar, por razones que

no son enteramente obvias, dichas técnicas parecen más útiles estimando el valor de determinados programas que el valor global de los esfuerzos de una organización. Sospecho que una explicación es que, para utilizar dichas técnicas de manera exitosa, los gestores deben especificar objetivos y medidas concretos para su consecución. Objetivos y medidas específicas son precisamente lo que definen las políticas gubernamentales.

Por contra, una organización es raramente conceptualizada como un simple programa. A menudo, las organizaciones incorporan paquetes de programas. Las diferentes políticas se pueden haber combinado para conseguir coherentemente un propósito más amplio, pero su consecución es a menudo muy difícil de medir y aún más difícil de atribuir a la actividad de una sola organización.

Puede ser también importante que, como se ha mencionado anteriormente, las organizaciones públicas tengan una especie de capital basado en las habilidades para adaptarse y definir nuevos retos. En la medida en que dicho capital existe, la evaluación de sus resultados en tareas presentes no capturarán el beneficio global para la sociedad. En cualquier caso, el uso de dichas técnicas ha sido más común para evaluar programas que para analizar el valor producido por organizaciones públicas.

En segundo lugar, debemos distinguir entre el uso de dichas técnicas para estimar *ex ante* si una iniciativa pública puede ser valiosa o no y el uso *ex post* para determinar si el programa ha tenido éxito. El análisis de políticas se centra a menudo en el primero, mientras que la evaluación de programas lo hace en el segundo. Dicha distinción es particularmente importante cuando uno utiliza comparaciones con la gestión en el sector público con el fin de ofrecer consejos para los gestores del sector público sobre cómo podrían calcular mejor el valor de sus actividades.

Tal y como se constata más arriba, el sector privado parece disfrutar de una medida más fiable del valor de su producción que el sector público. Los ingresos y beneficios de la venta de productos y servicios —es decir, el famoso margen— proveen una medida directa del éxito de la empresa privada. Sin embargo, lo interesante de la rentabilidad es que mide lo que pasó en el pasado. Dicha medida se toma muy seriamente en el sector privado, en parte porque se puede utilizar para controlar y estimular a los gestores, pero también porque da a los gestores privados una ventaja para pensar en el futuro. De hecho, se ha recomendado a muchos gestores privados reducir su confianza

en la planificación estratégica diseñada para producir predicciones más precisas sobre el futuro y, en su lugar, confiar en su habilidad para reaccionar rápidamente ante las condiciones cambiantes del mercado.

Consecuentemente, la lección del sector privado parece ser que es extremadamente valioso desarrollar información precisa sobre los resultados pasados en lugar de concentrar todos los esfuerzos en afinar el futuro. En la medida en que esto sea cierto, se deduce que las agencias públicas se deben centrar más en la evaluación de programas que en el análisis de políticas. Mi impresión, sin embargo, es que hacen lo contrario. Esto es desafortunado, porque la atención inherente dada a la evaluación de programas impide al sector público disponer del tipo de responsabilidad, incentivos y capacidad de reacción rápida de que dispone el sector privado poniendo atención en el margen.

En tercer lugar, necesitamos analizar qué tipo de preferencias intentan satisfacer las actividades públicas. A menudo, las técnicas analíticas se presentan como si fueran siempre herramientas útiles para que el gobierno sepa si sus esfuerzos son valiosos o no. Entre ellas, el análisis coste-beneficio se presenta como la técnica superior, la más general y relacionada con el valor. La única razón para no utilizar dicha técnica es que pertenece a las más difíciles de manejar. Consecuentemente, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad se presentan como subóptimos respecto al análisis coste-beneficio.

Sin embargo, hago una importante distinción conceptual entre las técnicas y creo que, para la mayoría de los propósitos públicos, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad son conceptualmente tan prácticos como otras aproximaciones superiores. El análisis coste-beneficio, derivado de los principios de la economía del bienestar, asume que las actividades del sector público deben evaluarlas los individuos que analizan las consecuencias (positivas o negativas) que tienen para ellos como tales. En cambio, las técnicas de la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad no fijan su medida del valor en la evaluación individual de las consecuencias de una política pública, sino en los términos en que la política consiga objetivos particulares fijados por el propio gobierno. Consecuentemente, la evaluación de programas mide el grado en que el programa consigue los objetivos previstos, y dichos objetivos se infieren de los estatutos o políticas que los autorizan. El análisis coste-efectividad mide el grado en que el esfuerzo público satisface determinadas finalidades que se definieron en relación a dicho esfuerzo particular, probable-

mente con la ayuda de los profesionales que pueden ayudar al gobierno a definir lo que constituye una efectividad valiosa.

En resumen, tanto la evaluación de programas como el análisis coste-efectividad define el valor público en relación con los objetivos definidos colectivamente que emergen del proceso de decisión colectiva, mientras que el análisis coste-beneficio define el valor a partir de las preferencias de los individuos sin referencia al proceso de decisión colectiva. La confianza del análisis coste-beneficio en las preferencias puramente individuales es, sin lugar a dudas, lo que lo hace conceptualmente superior a los ojos de los economistas del bienestar. Pero para aquellos que creen en la capacidad del proceso político respecto a establecer una aspiración colectivamente articulada, y que creen que ésta es la mejor guía para la acción pública, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad parecen ser mejores técnicas precisamente porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente.

Enfatizar el servicio al cliente y su satisfacción

Recientemente, los gestores públicos han elaborado una nueva teoría para aumentar el valor de sus actividades. Basándose en el sector privado, ponen el acento en el servicio al cliente y se comprometen a valorar sus esfuerzos en la satisfacción de este último.²⁹ Esta idea tiene importantes virtualidades. Es positiva en la medida en que estimula a los gestores a pensar en la calidad de las interacciones que las agencias del gobierno establecen con sus clientes y a hacer más satisfactorios dichos encuentros. Ya tenemos bastante de funcionarios rudos y procedimientos burocráticos mal diseñados.

Sin embargo, la idea también contiene errores. No queda claro quiénes son los clientes del gobierno. Como es lógico, se da por supuesto que las organizaciones públicas tienen clientes: los ciudadanos, que están situados al final del proceso y que generan contactos o transacciones individuales.

En la medida en que el gobierno proporciona servicios y beneficios a los ciudadanos, el modelo parece funcionar bastante bien. Sin embargo, el gobierno no sólo es un proveedor de servicios,³⁰ sino que, muchas veces, impone obligaciones sin prestar servicios. Tal es el caso, por ejemplo, de los departamentos de policía, de las agencias de protección medioambiental, de las comisiones de defensa de los derechos

civiles y de las agencias tributarias, entre otros. Estas organizaciones no se consideran a sí mismas prestadoras de servicios a sus usuarios, sino representantes del Estado, obligando a los clientes a sufrir una pérdida patrimonial en beneficio de la sociedad.

Desde luego, puede ser valioso para las agencias reguladoras pensar en los ciudadanos regulados como clientes y diseñar los encuentros obligatorios con tanto cuidado como ahora se hace con los encuentros de servicio.³¹ Sin embargo, no es razonable imaginar que las agencias reguladoras encuentren su justificación en la satisfacción de aquellos a quienes obligan a contribuir al interés público. Es probable que la justificación resida en las consecuencias, atractivas para la inmensa mayoría, de imponer obligaciones a unos pocos. Por otro lado, además de los obligados, pueden existir otros interesados en la manera más o menos justa en que se imponen esas obligaciones, ya que en realidad están pensando en la posibilidad de ser ellos mismos los obligados.

La cuestión es importante, ya que nos recuerda que las agencias que prestan los servicios son objeto de evaluación tanto por parte de los ciudadanos como de sus clientes. Tomemos el caso de los departamentos de bienestar o servicios sociales. Para evaluar sus resultados, necesitamos conocer la opinión de los clientes sobre los servicios que reciben. Pero no podemos confiar únicamente en su criterio para juzgar el valor que producen estos servicios. Los ciudadanos y sus representantes quieren asegurarse de que el coste total del programa se mantiene en niveles bajos, que nadie se aprovecha del programa (aunque la prevención del robo sea más costosa que el mismo robo), e incluso que los clientes experimentan un cierto grado de estigmatización al incorporarse a los programas sociales, y todo ello para establecer una clara diferencia entre quienes pueden ser independientes y quienes necesitan del Estado.

En resumidas cuentas, es importante distinguir entre la evaluación que los ciudadanos y sus representantes hacen de la actividad pública y la que realizan los clientes. Un detenido no es precisamente la persona más apropiada para juzgar el valor de la actividad policial. Ni tampoco lo es el cliente del programa social. El cliente final de la actividad pública no son los individuos, que obtienen servicios u obligaciones en los encuentros individuales —los clientes de la empresa—, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, que tienen ideas más generales sobre cómo se debe organizar un departamento de policía o cómo se debe administrar un programa social. Son ellos

quienes deciden lo que merece la pena producir en el sector público, y sus valores son los que, en definitiva, cuentan a la hora de juzgar si un programa es valioso o no.

Al final, ninguno de los conceptos reseñados —competencia políticamente neutral, análisis político, evaluación de programas o servicio al cliente— puede eliminar el papel preeminente de la política cuando hay que definir lo que debe producir el sector público. La política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público, al igual que las decisiones de consumo privado arbitran el valor privado. Los gestores públicos sólo pueden intentar mejorar el proceso político, convirtiéndolo en una guía firme del valor público. Esta es la razón por la que la gestión política debe formar parte de nuestra concepción sobre la función de los gestores públicos.³²

Para examinar el modo en que estas consideraciones generales afectan a la percepción y el razonamiento de los directivos públicos, volvamos al problema del concejal de la vía pública expuesto al inicio de este capítulo. ¿Cómo debería enfocar el valor que está creando y para quién?

LA GESTIÓN DE LA VÍA PÚBLICA EN UN MUNICIPIO: UN EJEMPLO

El concejal de la vía pública ha heredado un cometido público. Le han sido confiados recursos (en forma de dólares recaudados a través de los impuestos, autoridad pública, edificios, camiones, y la experiencia acumulada de su organización) para cumplir unos propósitos públicos más o menos definidos. Su responsabilidad sobre el uso de dichos recursos públicos lo convierte en un directivo público. En el momento en que toma posesión del cargo, los recursos no son enteramente fungibles (a su disposición), sino que están asignados a determinadas actividades como resultado de la tradición de la organización, las normas de procedimiento estándar y las tecnologías.³³

Las actividades actuales tienen diversas consecuencias. Los colectivos ciudadanos, los medios de comunicación, los concejales municipales y el alcalde observan la organización y ofrecen diferentes consejos sobre el modo en que se deberían utilizar los recursos, recomendando incluso su devolución a la población o que sean utilizados por una empresa privada en lugar de la burocracia pública.³⁴

En parte, porque los propósitos se definen en términos genéricos y no en términos precisos, en parte porque los supervisores de la acti-

vidad pública discrepan sobre lo que debe hacer, y en parte porque los mismos directivos se consideran expertos en definir y resolver los problemas a los que se enfrenta la sociedad, el concejal de la vía pública tiene una cierta discrecionalidad tanto en la propuesta como en la decisión final sobre la utilización de los recursos.⁵⁵ Su problema consiste entonces en juzgar cómo se pueden utilizar para aumentar el valor de la actividad de la que es, temporalmente, responsable.⁵⁶

El producto de la recogida de basuras

Al principio, de la simple inspección de las operaciones del departamento parece revelarse el valor que se está produciendo: el departamento hace que las viviendas, las calles y los callejones de la ciudad estén más limpios de lo que estarían en su ausencia. Pero esta observación nos lleva a otra cuestión: ¿a qué se debe el valor de estas consecuencias? Cuando se plantea esta cuestión, el análisis se aleja de la observación de acontecimientos físicos y entra en el ámbito del juicio sobre lo que los ciudadanos valoran o deberían valorar.

Es evidente que esta cuestión no se plantearía si los servicios de recogida de basura se ofertaran y compraran en el mercado. Entonces, el valor que los ciudadanos otorgan a las calles limpias se manifestaría en su voluntad de comprar dicho servicio. El responsable directo de utilizar los recursos debe dar una respuesta genérica y políticamente aceptable a la pregunta de por qué sólo es valioso el servicio cuando los impuestos financian la actividad. La financiación pública de la actividad rompe el vínculo entre los deseos individuales, expresados a través de la voluntad individual de emplear su propio dinero, y el producto que se entrega. No sólo plantea dudas acerca de los deseos individuales de los ciudadanos respecto al servicio, y, consiguientemente, sobre su valor, sino que también hace necesario explicar el valor de la actividad en términos que satisfagan a la comunidad en su conjunto, y no sólo a los beneficiarios del servicio.

La necesidad de dar una respuesta genérica y políticamente aceptable —de actuar como si existiera un consumidor colectivo con preferencias perfectamente definidas respecto a las condiciones sociales generadas por las actividades públicas— constituye el problema central en la definición del valor de las actividades públicas. A pesar de la dificultad del dilema en el plano teórico, a nivel práctico, el sis-

tema político resuelve diariamente esta cuestión, autorizando a los directivos públicos a gastar recursos públicos.

Las autorizaciones se justifican generalmente a través de una descripción del valor de las actividades.⁵⁷ Para ser útil, la descripción debe convencer no sólo a los individuos en su función de cliente y beneficiario de las calles limpias, sino también a la comunidad en su conjunto, o más exactamente a los individuos en su rol de ciudadanos, miembros de una sociedad, y a sus representantes en las instituciones políticas. Desde luego, no hace falta repetir a diario esa descripción. Una vez establecida, se impondrá la tradición. Sin embargo, la descripción debe existir, aunque sólo sea para poder recordarla, si llega la ocasión de reconsiderar o reautorizar la actividad.

En el caso de la recogida de basuras, una posible descripción consiste en la afirmación de que las ciudades limpias son estéticamente más atractivas que las sucias. Dado que los ciudadanos se muestran a favor de las ciudades limpias, al hacer más limpias las ciudades se genera un valor público.

Escrita así, de un modo tan directo, dicha proposición suena extraña, ya que sugiere que el gobierno grava a los ciudadanos para producir limpieza. De hecho, es un poco embarazoso para una sociedad liberal insistir en la virtud de la limpieza y gravar a los ciudadanos para conseguir dicho objetivo. Se hace, pues, tentador buscar un valor público más poderoso —una mejor descripción— que la mera limpieza para establecer el valor de la actividad.

Una justificación más sólida es la afirmación de que los departamentos de la vía pública protegen la salud pública. En esta concepción, la recogida de basuras es valiosa porque produce una cadena de efectos que protege a los ciudadanos de epidemias.⁵⁸ Limpiando los residuos orgánicos de las calles se reduce el ritmo de reproducción de las bacterias, sin mencionar las ratas, que son estéticamente negativas y que conllevan elevados riesgos sanitarios. Esta rutina, a su vez, reduce la posibilidad de una epidemia.

Esta descripción introduce un nuevo problema: la demostración empírica de que la recogida de basuras previene efectivamente la aparición de epidemias. El problema de que el valor de una actividad pública se encuentra en una cadena causal larga e incierta iniciada por la intervención gubernamental es común en las actividades públicas. En la medida en que no estamos seguros de la conexión causal entre los *outputs* públicos (recoger basuras) y el impacto (*outcome*) social deseado (reducción de la mortalidad y la morbilidad), el poder de esta segun-

da descripción se ve reducido.³⁹ Pero a menudo la importancia del objetivo justificará la actividad incluso en situaciones en las cuales el resultado actual es incierto.

Existen dos concepciones diferentes de la recogida de basuras — producir un valor estético o proteger la salud pública — establecen contextos bastante diferentes en la mente de la población para evaluar tanto el nivel como la distribución de los servicios públicos. En el caso de la producción de un espectáculo, la actividad pública parece discrecional. Es menos urgente prestar el servicio, y lo que es más importante, existe una menor preocupación por su distribución. Sin embargo, en el caso de la protección de la salud pública, el esfuerzo público parece esencial. Se emplearán más recursos para producir la necesaria protección, porque los intereses en juego son mayores. También existirá una mayor preocupación por la distribución de los servicios. El argumento puede ser que todo el mundo tiene el derecho a ser protegido de cualquier amenaza a su salud.

Muchas de nuestras decisiones políticas dependen de esta cuestión, es decir, de si una cosa particular se tratará como una diversión que los individuos puedan comprar o como un derecho garantizado a toda la sociedad.⁴⁰ En este debate también hay que tener en cuenta hasta qué punto determinadas condiciones sociales se considerarán como una cuestión pública en lugar de privada: estamos hablando de las fronteras del sector público. Cuando se establecen determinados bienes y servicios como derechos y se vinculan a las nociones de justicia y equidad, se amplía la frontera del sector público para incluir la obligación de producir una cierta cantidad y distribución de dichos bienes y servicios. Cuando determinados bienes y servicios se consideran como cosas que la sociedad valora pero que no están vinculadas a las concepciones de justicia y equidad, la frontera del sector público se estrecha.

Los costes de la recogida de basuras

El valor de las calles limpias se convierte en un tema importante no sólo porque existen formas alternativas de organizar el esfuerzo, sino porque también se incurre en un coste al limpiarlas: recursos que se podrían utilizar para otros propósitos se dedican a la actividad de recogida de basuras. Si no se incurriera en dicho coste, la generación de beneficios mínimos sería suficiente para justificar la actividad. Dado que los costes son sustanciales, la cuestión crucial

consiste en determinar si el valor que se genera es superior a los costes de la producción.

La recogida de basuras presenta básicamente dos tipos de costes. El más obvio es el coste presupuestario de producción del servicio. Se extrae dinero del consumo privado para financiar los esfuerzos públicos para mantener las calles limpias. La cantidad total se refleja en los presupuestos y en el sistema contable. Varía en función del nivel de limpieza de las calles que se quiera y de los métodos para limpiarlas.

La segunda fuente de coste es menos obvia: a la vez que dinero público, también se utiliza autoridad pública. Generalmente, asociamos el uso de la autoridad pública sólo con la función de policía, inspección o regulación. Pero la recogida de basuras también implica el uso de la autoridad pública. Como mínimo, se utiliza en el hecho de recaudar impuestos para financiar dicho servicio.

También se utiliza en otro sentido importante. Siempre que un servicio valioso se produce públicamente, los esfuerzos privados para comprar o producir el servicio tienden a atrofiarse. En el caso de la recogida de basuras, cuando el gobierno recoge las basuras, los ciudadanos se ocupan menos de ello. Dejan de contratar servicios privados de recogida de basuras. Incluso pueden dejar de barrer las aceras de sus tiendas.

En la medida en que cesan los esfuerzos privados, las ciudades estarán menos limpias que si hubieran proseguido. Se puede haber producido un beneficio, un mayor tiempo de ocio o una mayor renta disponible para aquellos que dedicaban parte de su tiempo y dinero a contratar servicios privados de recogida. Pero la ciudad no estará tan limpia. En casos extremos, los esfuerzos privados para mantener limpia la ciudad pueden disminuir hasta tal punto que la ciudad acabe más sucia que antes.

Para evitar que esto suceda, el gobierno usa su autoridad moral para crear en los ciudadanos un sentido de obligación formal e informal de contribuir al mantenimiento de las ciudades limpias.⁴¹ Informalmente, el gobierno podría implementar programas públicos para establecer una norma social que fomentara comportamientos responsables.⁴² Por ejemplo, el departamento de la vía pública puede financiar campañas de fomento para desincentivar el descuido o instalar papeleras en toda la ciudad.⁴³ Dichos programas pretenden facilitar los esfuerzos voluntarios y eliminar cualquier justificación de los comportamientos irresponsables.

Una opción más coercitiva y, consiguientemente más costosa, para sostener los esfuerzos privados de limpieza consiste en dictar orde-

nanzas y requisitos formales que obliguen a los ciudadanos a barrer sus aceras, complementando estas obligaciones con multas e inspecciones agresivas para infundirles fuerza real.

Generalmente, no pensamos en el uso graduado de la autoridad pública: o se obtiene o no se obtiene. Pero, como el dinero, la autoridad pública se puede utilizar con una mayor o menor intensidad en una actividad. El grado de autoridad se puede reflejar en el calado de la obligación impuesta a los ciudadanos, en la magnitud de la multa por incumplimiento o incluso en la intrusividad de las medidas usadas para garantizar el cumplimiento de la normativa.⁴⁴

También se puede medir por el grado de elaboración de los procedimientos requeridos para establecer o imponer la autoridad: cuanto más sofisticados sean los procedimientos requeridos, mayor será la autoridad implicada. Prohibir el vertido, u obligar a los ciudadanos a mantener sus aceras limpias, por ejemplo, requiere acciones legislativas o regulatorias efectivas. Por lo general, dichas acciones requieren un amplio proceso de deliberación pública. Además, hacer cumplir estas regulaciones mediante la imposición de multas a los ciudadanos que no cumplen sus obligaciones suele requerir una acción judicial. Lo que sucede en estos procedimientos es que los ciudadanos individuales ceden parte de su libertad en aras de la consecución del interés público. Así, estos procedimientos se pueden considerar como instrumentos para racionalar la autoridad pública con el fin de asegurar que se utiliza de manera comedida y sólo cuando es apropiado y valioso.⁴⁵

Para producir públicamente, el servicio de recogida, se utilizan dos tipos de recursos: el dinero recaudado con la tributación y la obligación moral o la autoridad del Estado para sostener la colaboración privada con el fin de resolver el problema colectivo. En una sociedad democrática liberal, ambos son recursos escasos. Los beneficios de la recogida municipal de basuras deben superar a los costes.

Justificaciones para la intervención pública

Desde la óptica de la filosofía política, la mayoría de los ciudadanos de una sociedad liberal prefieren dejar la organización de las actividades productivas a los mercados y las instituciones privadas en lugar de a los mandatos y las burocracias públicos. Consiguientemente, para juzgar valiosa una actividad pública, debe superar un test que va

más allá de la mera demostración de que el valor de sus productos excede del valor de los recursos que utiliza para producirlos. En efecto, tiene que explicar por qué la actividad debe de ser pública en lugar de privada.⁴⁶

Esta preferencia se deriva de tres pilares ideológicos que definen un orden institucional en una sociedad liberal: primero, un profundo respeto por la capacidad de los mercados para asegurar que las actividades productivas responden a los deseos individuales; segundo, la creencia de que las instituciones privadas son más capaces de aprovechar y explotar la iniciativa individual y, por consiguiente, más adaptables y eficientes que las burocracias públicas; y tercero, la confianza en que las instituciones privadas son un importante baluarte de la libertad frente al poder del gobierno.

Hasta cierto punto, el concejal de la vía pública puede tratar estas ideas como meras abstracciones que tienen poco que ver con la actividad diaria de la organización que lidera. Alternativamente, las puede considerar como importantes principios filosóficos que comparte e intenta respetar en las operaciones de su organización, o puede reconocer que, aunque estos principios no sean importantes para él, pueden serlo para los ciudadanos y los representantes que supervisan su organización, y que sus preocupaciones sobre estas cuestiones se deben tener en cuenta.

De hecho, esta última perspectiva se impondría de forma natural en la medida en que estas ideas ganaran fuerza política en el debate político de la ciudad o en la medida en que las ciudades del país empezaran a privatizar los departamentos de vía pública. Para satisfacer a los interesados en asegurar las relaciones institucionales apropiadas en una sociedad liberal, el directivo de una organización pública debe mostrar que existe alguna razón especial para que el gobierno y su autoridad se utilicen en la financiación y producción del servicio.

En general, se aceptan dos tipos de justificaciones para la intervención pública. Según la primera, existe un problema técnico en la organización del mercado para proveer el bien en cuestión. Por alguna razón, el libre intercambio entre productores y consumidores no proporcionaría el nivel necesario de producción.⁴⁷ El gobierno debe intervenir para corregir el fallo del mercado.

La segunda se funda en la existencia de una cuestión de justicia o de equidad en la provisión del servicio o derecho de un individuo a la sociedad cuya satisfacción está comúnmente aceptada.⁴⁸ En este caso, el gobierno debe intervenir para asegurar que el derecho será

respetado, no sólo para el individuo en cuestión sino para todos en general.

La primera justificación no altera la primacía de las preferencias individuales como árbitro del valor social. En realidad, sólo las preferencias individuales determinarán la cantidad y la distribución del bien en cuestión.

La segunda justificación, en cambio, introduce un nuevo estándar para determinar el valor social. Se hace un juicio colectivo sobre el valor de la actividad pública. Los ciudadanos, actuando a través del proceso político, en lugar de los consumidores a través de los mercados, establecen tanto la cantidad como la distribución de la producción. Son las preferencias de los ciudadanos combinadas en una función social agregada las que se deben satisfacer.

Estas diferentes justificaciones corresponden más o menos a dos formas diferentes de establecer el valor de la recogida de basuras: la producción de limpieza y la producción de salud pública. En la primera, la recogida pública provee una mejora de la calidad de vida como cualquier otro bien de consumo, un entorno urbano limpio. La justificación para la intervención pública se hace principalmente en relación a los problemas técnicos de la organización de los mercados.

En la segunda, la recogida pública produce algo más fundamental: la protección de la salud pública. Se está pensando en garantizar una condición socialmente valiosa, distribuir equitativamente sus beneficios y aceptar alguna obligación social para ayudar a conseguir dicha condición.

Estas distintas formas expresan el diferente estatuto que los dos valores —limpieza y salud— tienen en nuestra política. La limpieza es más una mejora de la calidad de vida que una necesidad y, por consiguiente, de su producción y distribución se puede encargar perfectamente el mercado si no existe algún problema técnico que lo impida. La salud constituye un bien primario ligado a las aspiraciones generales, y de ahí que su producción y distribución se conviertan en un importante foco de la sociedad que actúa a través del gobierno para que se haga con justicia.⁴⁸

Dentro del marco de la producción y distribución eficiente de calidad de vida para quienes realmente la valoran, la intervención pública se justifica en base a tres argumentos. Primero, la existencia de economías de escala en la recogida de basuras.⁴⁹ Eso ocurre, bien porque la tecnología de la recogida de basuras muestra costes decrecientes respecto a la producción o porque el valor asociado a la recogida de basu-

ras se concentra en los últimos incrementos de la producción, cuando el entorno municipal se pasa de sucio a limpio o de bastante seguro a totalmente seguro.

Para sacar partido de estas economías de escala sin dejar a los ciudadanos expuestos a la explotación de un monopolio privado, la sociedad tiene dos opciones: establecer una agencia reguladora para supervisar el monopolio natural que surgirá en el sector privado o producir el servicio directamente. En el caso de la recogida de basuras, la sociedad a menudo ha decidido que sea el gobierno el que produzca el servicio directamente.

Segundo, aunque las calles limpias, el aire fragante y la ausencia de basura son cosas que los ciudadanos aprecian, actualmente no tienen ni propietario ni precio.⁵¹ Fruto de ello, los ciudadanos carecen de incentivos para «producir» estos bienes depositando la basura en un sitio distinto de las calles.

Para tratar este problema, la sociedad puede decidir proclamarse propietaria común de estos espacios públicos. Una vez establecida la propiedad de éstos, podría desechar un mercado para su propio uso, cobrando a los ciudadanos por el privilegio de dejar basuras, o, basándose en su autoridad, obligar a los ciudadanos a mantener esas áreas limpias, bajo pena de multa y condena en el caso de infringir las ordenanzas públicas.⁵² Alternativamente, se puede decantar por ofrecer el servicio a través de una agencia pública, haciendo innecesario que los ciudadanos produzcan basura. En el caso de la recogida de basuras, la sociedad ha confiado a menudo en una combinación de estas opciones, con una cierta tendencia hacia la producción pública.

Tercero, dado que los beneficios estéticos y sanitarios de la recogida de basuras revierten generalmente en todos los ciudadanos, es difícil excluirlos del disfrute de dichos beneficios, incluso a los que se niegan a pagar.⁵³ Es evidente que todos los ciudadanos tienen un incentivo para esconder sus verdaderos intereses sobre el grado de limpieza de las calles. Si no contribuyen a la limpieza, es posible que otro lo haga, y se podrán beneficiar de ello sin tener que hacer el trabajo. O, aunque estén dispuestos a contribuir adecuadamente, se pueden mostrar reticentes a hacerlo por miedo a ser explotados y considerados ingenios por sus conciudadanos más cínicos. En cualquiera de los casos, la ciudad acabará estando más sucia de lo que los ciudadanos desearían, porque todos dejarían de contribuir a su limpieza. Para evitarlo, la sociedad puede obligarles a realizar aportaciones financieras y de otro tipo para resolver lo que es, al fin y al cabo, un problema colectivo.

Todas estas justificaciones parten del supuesto de que las preferencias individuales determinan el valor de dichos esfuerzos, pero algunos problemas técnicos de la organización del mercado justifican la intervención pública. Pese a ello, tal y como hemos constatado anteriormente, se puede analizar la recogida de basuras desde una perspectiva totalmente distinta. En lugar de definir el problema como de organización eficiente de la satisfacción de los deseos individuales para disponer de calles limpias, se puede concebir como un caso de distribución equitativa de los beneficios y los costes generados por la satisfacción de una necesidad de sanidad pública, reconocida por los miembros de la sociedad como una aspiración y una responsabilidad colectivas.

Este lenguaje, y el marco analítico que lo invoca, altera sustancialmente nuestra concepción del valor público de la recogida de basuras. En lugar de contemplar el valor del esfuerzo en términos de su impacto en el deseo de los consumidores individuales respecto a una mayor limpieza y mayor higiene, el valor parece establecerse exógenamente por un imperativo de sanidad pública. Disponer de calles salubres es una necesidad pública. Los ciudadanos tienen derecho a que se les proteja. Dichos pronunciamientos reemplazan—incluso proclaman—preferencias individuales al establecer el valor de la actividad.⁵⁴

A menudo, da la sensación de que dichas afirmaciones se determinan exógenamente. Proceden del exterior de la maquinaria ordinaria del mercado o de la política. Un prestigioso médico alarma a la población augurando una inminente epidemia, o un defensor de los pobres dramatiza sobre la iniquidad resultante de la actual distribución de los servicios sanitarios, a partir de unas fotografías de viviendas infestadas de ratas. Es como si una realidad objetiva o alguna aspiración moral compartida colectivamente llevara a toda la sociedad a estar de acuerdo con el hecho de que la recogida de basuras es una necesidad pública. En efecto, estas afirmaciones sacan a los ciudadanos de su función como consumidores individuales y les interpelan como miembros de una comunidad que hace frente a un problema común o que está obligada por una aspiración moral colectiva.

Desde un punto de vista práctico, estas afirmaciones no se pueden considerar definitivas o concluyentes, pues son sólo meras afirmaciones. Para ser aceptadas por la comunidad, para tener poder para establecer, mantener y conducir la actividad pública de la recogida de basuras, deben superar un test político. Estas afirmaciones deben obtener el apoyo y el consentimiento de los ciudadanos y la autoriza-

ción de las instituciones representativas. Sólo entonces pueden funcionar realmente como sustitutos de la expresión de las preferencias individuales.

Cuando se ha producido una afirmación colectiva sobre el valor de la recogida de basuras, la cuestión de la producción y distribución se centra en la equidad de la distribución de los beneficios y los costes en lugar de la eficiencia.⁵⁵ Tal y como he señalado anteriormente, la cuestión sobre la equidad deriva del uso de la autoridad pública. En una democracia liberal, la autoridad se posee colectivamente.⁵⁶ Como principio normativo, no se debería utilizar nunca sin que un órgano representativo hubiese aprobado su uso.⁵⁷ Más aún, se debe utilizar de manera general y para beneficio de todos.⁵⁸ Estos principios políticos rigen el funcionamiento de las instituciones públicas son tan fundamentales para nuestra comprensión de la sociedad como la preferencia por el mercado y la empresa privada.

En el caso de la recogida de basuras, estos principios implican que quienes poseen la autoridad, es decir, los ciudadanos y aquellos que los representan, deben ser convencidos de que la autoridad pública se utiliza correctamente y en su beneficio. El uso adecuado de la autoridad significa que la organización opera justamente, en el sentido de que personas en la misma situación son tratadas de igual manera,⁵⁹ y que quienes están sometidos al ejercicio de la autoridad son capaces de demostrar que su uso está justificado caso por caso.⁶⁰ Hay que destacar que la equidad es una cualidad diferente de la actividad social, no necesariamente relacionada con la eficiencia y no necesariamente compensada o reemplazable por la eficacia. Aunque una transacción individual puede ser más o menos justa, la justicia también es, y probablemente de un modo más esencial, una característica de la actuación global de una organización pública. Además, es una cualidad que tiene valor para los ciudadanos como tales, que autorizan una actuación colectiva, y no como clientes y beneficiarios individuales, que se benefician de un servicio particular. También puede ser una parte importante de la experiencia de los clientes que tienen una obligación en lugar de recibir un servicio y, en consecuencia, una parte importante de lo que determina su disponibilidad para cumplirla. Al fin y al cabo, la justicia puede influir en la eficiencia económica de las organizaciones que obligan.

Visto desde esta perspectiva, la recogida pública de basuras está justificada por una aspiración social compartida a favor de un entorno saludable—y limpio—y por la necesidad de distribuir equitativamente

las ventajas y los costes de producir dicho resultado a través de la administración pública. Su valor se registra, en parte, mediante satisfacción de los individuos que se benefician de unas calles limpias, compensada por la molestia de tener que pagar impuestos y aceptar la obligación de colaborar en la recogida de basuras, y en parte mediante la satisfacción de los ciudadanos que han percibido una necesidad colectiva, proponen una respuesta pública a dicha necesidad y, por ende, participan en la construcción de la comunidad, compensada por las dudas de una posible alteración del orden social al haber convertido en público algo que podría ser más útil si continuara siendo privado.

A menudo, estos puntos de vista se consideran incoherentes. La cuestión se interpreta desde la perspectiva de la producción y la distribución eficiente, o de la justicia y la distribución equitativa de las ventajas y los costes. En mi opinión, sin embargo, los directivos públicos siempre deben de considerar las actividades públicas desde ambas perspectivas. No pueden eludir la cuestión de la producción y prestación eficiente del servicio, ni tampoco pueden ignorar el tema de la distribución equitativa de los privilegios y los costes. Desde el momento en el que se utiliza la autoridad pública, está presente la cuestión de la equidad. La autoridad pública siempre se utiliza cuando se utilizan ingresos tributarios.

El valor del proceso de autorización

El hecho de que las actividades del sector público impliquen el uso de la autoridad pública altera el destinatario de la actuación de la organización y los atributos de unos resultados satisfactorios. Dado que se utiliza la autoridad pública, y sólo los ciudadanos y sus representantes pueden emplear la autoridad, su uso se debe de ceñir a acuerdos políticos, en lugar de transacciones individuales de carácter mercantil. Los ciudadanos, cuando piensan individualmente en lo que es bueno para la sociedad —en lugar de lo que es bueno para ellos como clientes—, deben sentirse satisfechos de la conducta de la organización pública, así como de los clientes que se ven afectados por la organización y quienes autorizan la actividad desde las instituciones representativas.

Raramente se logra el consenso en discusiones políticas sobre el valor de las actividades públicas, sino que, con frecuencia, el debate se centra en si la actividad se debería llevar a cabo y de qué modo. De

alguna forma, este diálogo público representa para las actividades públicas lo que el mercado es para los esfuerzos privados: el lugar donde los consumidores con dinero para gastar deciden lo que quieren comprar. Sin embargo, existen tres diferencias: a) dichos consumidores están empleando su libertad al mismo tiempo que su dinero cuando autorizan al gobierno a actuar en su nombre; b) están comprando el producto para el beneficio de todos según una concepción política sobre lo que es deseable para la sociedad en su conjunto; y c) están comprando organizaciones enteras en lugar de productos individuales de una organización. Resumiendo, lo que quieren los ciudadanos —no los clientes— es ver realizada en la práctica su concepción sobre la recogida equitativa y eficaz de basuras. *

Estos temas aparentemente abstractos se convierten en cuestiones concretas en el debate político en torno al cual gira el departamento de la vía pública. El tema más común es la distribución equitativa de los servicios disponibles en términos geográficos, raciales, sociales y políticos.⁶¹ La distribución genera un debate político, no sólo por la existencia de intereses contrapuestos, sino porque también existen principios bastante diversos cuya aplicación podría decidir la mejor manera de distribuir los servicios.

Cuando se piensa en la distribución del servicio en términos de eficacia de mercado o maximización del bienestar, se está tentado de seguir el principio que prioriza los esfuerzos de recogida de basuras en las áreas en las que previsiblemente se obtendrá un mayor bienestar, es decir, en aquellos sitios en los que se producirán los mayores beneficios en términos estéticos y sanitarios por unidad de esfuerzo.⁶² Una opción alternativa consistiría en asignar los servicios públicos a aquellas áreas que disponen ya de amplios servicios privados, en parte como incentivo para mantener los esfuerzos privados y, en parte, porque el elevado esfuerzo privado indica un mayor deseo de limpieza y, por lo tanto, un lugar más valioso donde emplear recursos públicos de limpieza.⁶³

Cuando se piensa en la distribución de las ventajas de la actividad en función de la satisfacción de necesidades sociales, surgen dos principios relevantes. Uno de ellos tiende a asignar los esfuerzos de recogida en aquellas áreas que más lo necesitan.⁶⁴ Este enfoque conllevaría el establecimiento de un nivel mínimo de limpieza en toda la ciudad. Otro principio, relacionado con el concepto de equidad, consiste en realizar el mismo esfuerzo público en todas las áreas de la ciudad, dejando que las diferencias en el nivel real de limpieza reflejen las dife-

rencias en los deseos y capacidades privadas para mantener los barrios limpios.⁵⁵

Al final, ninguno de estos dos principios se puede considerar adecuado para asignar los servicios, aunque ambos gozan de sus propios defensores. En su lugar, y desde un punto de vista práctico, la cuestión distributiva se resuelve a través de un proceso político y administrativo que mantiene dichos principios contradictorios en tensión y se adapta a los cambios en las demandas políticas.

Generalmente, las cuestiones sobre la eficacia administrativa y la eficiencia del programa se debaten en términos de eficacia y eficiencia en lugar de equidad y justicia. Estos conceptos casi nunca aparecen en los informes de las agencias públicas, revelando fracasos en los resultados, sino que, por el contrario, suelen proceder de fuentes externas: algún error catastrófico, aunque temporal, en el funcionamiento, como por ejemplo la incapacidad de limpiar las calles a causa de una nevada inesperada; o un artículo periodístico sobre corrupción, dispendio e ineficiencia en el departamento de la vía pública; o el inicio de un amplio esfuerzo para aumentar la productividad hecho por un nuevo equipo de gobierno; o el lanzamiento de un nuevo proyecto por el concejal (por ejemplo, un programa de extermio de ratas en las viviendas desocupadas); o el estímulo para limpiar el vecindario.⁵⁶ Estos debates sobre el funcionamiento de una organización se suelen resolver a través de informes, estudios y el establecimiento de nuevas políticas y procedimientos diseñados para rectificar el problema.

Los debates políticos que se generan en torno a las cuestiones de equidad y eficacia de la recogida de basuras son importantes, como mínimo, por dos razones: primera, porque implican la renovación de la autorización a la organización, que mantiene el flujo de recursos que utiliza para limpiar las calles; y segunda, porque plantean una oportunidad para que la sociedad reconsidere la cuestión de si los recursos asignados a la organización se utilizan adecuadamente. Al igual que las juntas anuales de accionistas en el sector privado, las reuniones irregulares pero frecuentes del concejal de vía pública con los grupos de interés, los medios de comunicación y los representantes elegidos por la población, ofrecen al concejal la oportunidad de explicar el objeto de su organización y de utilizar dicha explicación para mantener el flujo de recursos y atraer otros nuevos.

Este proceso político, que autoriza que los esfuerzos de recogida de basuras sigan adelante, quizá con algunos cambios, puede tener diferentes atributos. Puede ser más o menos abierto; más o menos justo;

puede tener en cuenta en mayor o menor medida la información sobre el funcionamiento en el pasado y las oportunidades futuras; las decisiones que adopte pueden ser más o menos razonables, etc. Las características particulares de este proceso de autorización son muy importantes, ya que es este proceso el que vincula la actividad de recogida de basuras a quienes utilizan la organización como una institución de una sociedad justa y bien ordenada.⁵⁷

Dado que el proceso puede satisfacer o defraudar a los ciudadanos que desean un esfuerzo de limpieza equitativo, eficiente y eficaz, y dado también que su satisfacción es un componente fundamental de la satisfacción o fracaso de la actividad pública, debemos considerar este proceso político como creador de cierto tipo de valor. Si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen a través de un proceso de consulta y revisión, la organización será más valiosa. Y este aspecto del valor público existe independientemente de la diferencia entre el valor de la limpieza y el coste de los recursos utilizados para producirlo.

El valor capital de la institución

Hay una última cosa que debemos destacar respecto de la recogida de basuras. Generalmente, una organización determinada, como por ejemplo, un departamento municipal de la vía pública, realiza una cierta actividad. Con el tiempo, esta organización adquiere un sólido conocimiento técnico en materia de recogida de basuras,⁵⁸ dispone de procedimientos operativos que permiten la extraordinaria tarea de combinar trabajadores y equipamiento de toda la ciudad y mandarlos a recoger basura; mantiene un equipo de trabajadores que saben dónde deben ir y lo que deben hacer; utiliza sistemas contables para mostrar a los directivos y supervisores cuánto cuesta recoger basura y qué parte del presupuesto se ha consumido ya; y emplea algunos directivos que asegurarán que todo el mundo en la organización lleva a cabo su tarea. Todas estas capacidades operativas representan la inversión que ha realizado la sociedad en el departamento municipal de la vía pública.

Muchos dirían que la experiencia acumulada y la capacidad operativa es un importante activo que se debería proteger o, al menos, no abandonarse de manera irreflexiva. Quienes expresan esta concepción sobre la capacidad de las organizaciones públicas tienen una pers-

pectiva a largo plazo que es útil para contrarrestar la perspectiva limitada y a corto plazo de los representantes políticos.⁶⁹

Hasta cierto punto, esta concepción tiene valor. Existe valor en la experiencia acumulada de la organización. Sería muy costoso reemplazarla. Y aunque los directivos probablemente se hayan apropiado de una gran parte de las ganancias de la productividad, asociadas con la experiencia acumulada en forma de organización que reduce la incertidumbre y aumenta su habilidad para responder a las crisis —y para sus trabajadores en forma de una menor presión en el trabajo—, la organización es probablemente mucho más productiva en sus actividades corrientes que en cualquier otra.⁷⁰

El problema consiste en que el respeto por la continuidad institucional se puede convertir en una excusa para resistirse al cambio. Incluso algo tan aparentemente rutinario como la recogida de basuras no es estático. El mundo cambia, los barrios ganan o pierden población, el nivel de esfuerzo privado sube y baja, aparecen nuevas tecnologías para recoger las basuras, aparecen nuevos problemas (por ejemplo, los residuos tóxicos) que reclaman nuevas capacidades de separación y depósito, y nuevas formas contractuales alteran los patrones laborales. Todos estos cambios afectan a la operatividad básica de la recogida de basuras.

Además, las demandas políticas en el departamento de la vía pública pueden cambiar. Un escándalo puede obligar a realizar importantes modificaciones en la asignación geográfica de los servicios o en el nivel de supervisión. El departamento también se puede ver obligado a convertirse en un empresario para favorecer la movilidad ascendente de los jóvenes de los guetos, en lugar de una simple agencia que recoge basura. Alternativamente, el concejal de la vía pública puede considerar una oportunidad la utilización de su plantilla de basureros como una herramienta para fomentar el desarrollo de grupos de bloques de viviendas que recuperen el orgullo vecinal y estimulen la inversión en los barrios marginales.

La cuestión es que el valor de la organización no se limita al valor operativo de la misión actual. La habilidad para adaptar sus métodos específicos a nuevos aspectos de la recogida de basuras y para producir nuevos servicios potencialmente valiosos para la sociedad comporta un cierto tipo de capital o activo. En la medida en que la organización puede aprovechar las oportunidades para desarrollar su misión tradicional de manera más eficiente o equitativa, en la medida en que se puede adaptar a circunstancias cambiantes, y en la medida

en que la organización puede aprovechar sus competencias distintivas para producir nuevas cosas que sean valiosas para los ciudadanos, la organización será más valiosa de lo que se deduce de la mera observación de la presente actuación. De hecho, es precisamente la adaptabilidad de las organizaciones lo que determina el valor a largo plazo de las empresas privadas.⁷¹ A lo mejor esto mismo se podría aplicar a las organizaciones públicas.⁷²

HACIA UNA VISIÓN GERENCIAL DEL VALOR PÚBLICO

¿Qué nos aporta en términos más generales esta exposición sobre el valor público de la recogida de basuras y sobre el modo en que los directivos públicos y el resto de los ciudadanos que confiamos en ellos deberíamos analizar el valor de las actividades públicas? Creo que existen seis cuestiones básicas.

Primero, un axioma: el valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, no necesariamente en las transformaciones físicas, ni tampoco en la sociedad como abstracción. Por consiguiente, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones.

Segundo, existen diferentes tipos de deseos a satisfacer. Unos se refieren a los bienes o servicios que puede producir y distribuir el mercado. De éstos se ocupa la gestión privada y no requieren nuestra atención. Otros se refieren a lo que producen las organizaciones públicas y que constituyen, de manera más o menos imperfecta, el reflejo de los deseos que los ciudadanos expresan a través de las instituciones del gobierno representativo. Las aspiraciones ciudadanas, expresadas a través del sistema representativo, constituyen la preocupación central de los directivos públicos.

A primera vista, las aspiraciones de los ciudadanos parecen ser de dos tipos. El primero se refiere a bienes colectivos que los ciudadanos desean y consumen individualmente, pero que no puede proporcionar el mercado porque el bien es indivisible y no se puede vender al consumidor individual; y el segundo consiste en las aspiraciones políticas que reúnen condiciones sociales adicionales, como por ejemplo, una distribución equitativa de los derechos y las responsabilidades entre las organizaciones públicas y privadas, una distribución equitativa de las oportunidades económicas o las obligaciones sociales, y una voluntad de economizar en el gasto de los impuestos que hacen las organizaciones públicas.

En la práctica, estos dos tipos diferentes de deseos convergen en uno solo por una razón muy importante: siempre que se invoca a la autoridad pública para resolver problemas técnicos en el mercado, la actividad adquiere un carácter público. Siempre que la organización emplee la autoridad pública directamente para obligar a los ciudadanos a contribuir al bien público o utilice dinero recaudado mediante el uso del poder coercitivo de la tributación para conseguir un propósito que ha sido autorizado por los ciudadanos y el gobierno representativo, el valor de la actividad se debe juzgar en relación a las expectativas ciudadanas en términos de justicia y equidad, así como de eficacia y eficiencia. Cuando la administración empieza a producir algo con recursos públicos conseguidos gracias a la autoridad del Estado, no se puede seguir considerando independientemente de las preferencias políticas y de los deseos de los ciudadanos. Por lo tanto, la capacidad de una actividad pública para satisfacer estas preferencias es una parte importante de su capacidad para generar valor.

Tercero, de lo anterior se desprende que los directivos del sector público pueden crear valor —en el sentido de satisfacer los deseos de los ciudadanos y clientes— a través de dos actividades diferentes dirigidas hacia dos mercados distintos. La forma más obvia consiste en utilizar el dinero y la autoridad que les han sido confiados para producir cosas de valor para determinados clientes y beneficiarios: pueden crear parques urbanos para las familias; pueden ofrecer tratamiento para los héroes-nómadas; pueden construir una fuerza militar para que los ciudadanos se sientan más seguros y confiados en el futuro. Podemos considerar que estas actividades producidas por el sector público crean valor, incluso cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales.

Los directivos públicos también pueden crear valor organizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas. Satisfacen estos deseos cuando presentan los resultados pasados y la previsión futura de sus organizaciones a los ciudadanos y sus representantes para obtener los fondos presupuestarios a través de los mecanismos establecidos de rendición de cuentas. Podemos considerar que esta actividad ayuda a definir más que a crear el valor público. Pero esta actividad también crea valor desde el momento en que satisface el deseo ciudadano de disfrutar de una sociedad en orden, en la cual existen organizaciones públicas equitativas, eficientes y responsables. De esta manera

se satisfacen las demandas de los ciudadanos, no las de los clientes o beneficiarios.

Esta naturaleza dual del proceso de creación de valor público puede parecer un tanto extraña. Pero en el sector privado existe una analogía. Los directivos privados deben satisfacer a dos colectivos: deben producir un producto para el cual los compradores estén dispuestos a pagar un precio que financie los costes de producción, y deben vender su capacidad continuada de producir valiosos productos para sus accionistas y acreedores. Los directivos públicos se enfrentan a una situación similar: deben producir algo cuyos beneficios para determinados clientes supere los costes de producción, y deben hacerlo de una manera que asegure a los ciudadanos y sus representantes que se ha producido algo valioso. En resumen, en ambos casos, tanto los clientes como los propietarios deben estar satisfechos con lo que el directivo hace.

Cuarto, dado que la actividad pública implica siempre el uso de autoridad política, la importancia relativa de estas dos diferentes partes de la gestión se ve alterada. Dado que está implicado el uso de la autoridad, el hecho de asegurar a los propietarios que sus recursos se utilizan correctamente cobra mayor importancia que la satisfacción de los clientes o los beneficiarios del programa. También es importante conseguir de los aspectos productivos de la actividad algunas cualidades diferentes de la máxima satisfacción de los beneficiarios del programa. La producción y distribución de los productos de la organización debe ser, al mismo tiempo, equitativa y eficiente. Hay que economizar en el uso de autoridad así como en el uso del dinero.

Quinto, lo que los ciudadanos y sus representantes —en lugar de los clientes y los beneficiarios de los programas— compran a los directivos públicos es una descripción de la actividad pública, una justificación contenida en una política. En este sentido, una política es para el directivo público lo que un prospecto para el emprendedor privado. Visto desde la perspectiva del gestor de esta transacción, el directivo es autorizado a utilizar recursos para conseguir propósitos públicos a través de unos mecanismos específicos. Visto desde el punto de vista del ciudadano, la autorización es la compra de un conjunto de actividades que promete generar valor.

Es un acuerdo político de naturaleza colectiva para resolver un problema o aprovechar una oportunidad de un modo determinado. La política es la respuesta que la sociedad democrática liberal otorga a la pregunta, irresoluble analíticamente, de qué bienes se deben producir con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos.

Sabemos, desde luego, que es engañoso concebir los acuerdos políticos como reflejo preciso de la voluntad popular o del interés público. El proceso de decisión político es vulnerable a muchos tipos de corrupción. El más importante es el triunfo de los intereses particulares sobre el general.⁷³ También es vulnerable ante numerosos tipos de irracionalidades, incluyendo la miopía, la falta de voluntad o coraje para conseguir compromisos dolorosos, y la incapacidad para gestionar adecuadamente el riesgo.⁷⁴ Estas dificultades, sobradamente conocidas, pueden afectar, y de hecho afectan, a las exigencias morales del proceso político de decisión en la conducta del gobierno a los ojos de los ciudadanos y los directivos. Pero los acuerdos políticos imperfectos sólo permiten a los ciudadanos y los directivos cuestionar su bondad, pero no ignorar su importante peso moral.

Si los directivos públicos deben generar valor a largo plazo, entonces una función importante de su trabajo consiste en fortalecer las políticas que venden a sus autorizadores. Específicamente, las políticas que guían las actividades de una organización deben reflejar los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos y sus representantes; la historia acerca del valor que se debe producir se tiene que basar en un razonamiento preciso y una experiencia real; y la experiencia operativa real de la organización se debe poner al alcance de los supervisores políticos a través del desarrollo de sistemas contables apropiados que midan los resultados y los costes de la actuación de la organización. Es aquí donde las técnicas analíticas del análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis coste-eficacia y el análisis coste-beneficio son más útiles.⁷⁵ De otra manera no se aprovecharán las ventajas del proceso político, el conocimiento y la experiencia de los directivos operativos no se utilizará, y no se cuestionarán los puntos débiles del proceso.

Sexo, el mundo en el cual opera el directivo público cambiará. Las aspiraciones de los ciudadanos cambiarán, así como los métodos para llevar a cabo tareas de antaño. También puede cambiar el entorno operativo de la organización: pueden surgir nuevos problemas ante los cuales la organización proponga una solución adecuada, como el problema que se le planteó a las bibliotecas públicas de los niños cuyas madres trabajaban. No basta, pues, con que los directivos sólo se preocupen de mantener las rutinas organizativas, ni tampoco que traten de ser más eficientes en las tareas rutinarias. También es necesario que la organización esté preparada para adaptarse a nuevas demandas, y que sea innovadora y esté abierta a la experimentación.

Éste es el objeto del trabajo directivo en el sector público. Como los directivos privados, los directivos públicos se deben esforzar en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de asegurar su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo.

Desgraciadamente, esta recomendación es demasiado general y abstracta para que sea útil a los directivos públicos. Los orienta hacia una concepción gerencial del sector público, y les indica algunos problemas genéricos que deben resolver, pero no les ofrece recomendaciones concretas sobre cómo desarrollar una definición lo suficientemente concreta respecto al valor público como para guiar su propio esfuerzo y el de sus organizaciones; tampoco les indica cómo pueden implicar a los actores de su entorno político y organizativo para definir y producir valor público.

Desarrollar técnicas más específicas para concebir el valor público, movilizar y aprender de la política, y reinventar las organizaciones constituye el principal cometido de lo que queda del libro. En el capítulo 3, he incluido los casos reales de algunos directivos públicos que hace tiempo percibieron y respondieron a estas necesidades utilizando técnicas específicas para concebir el valor público, y estableciendo así un referente para los directivos públicos actuales. En los capítulos siguientes, describo los casos de otros directivos que nos pueden mostrar buenas —y malas— técnicas para implicar a los actores del entorno político y educar a sus organizaciones para la mejora continua.

NOTAS

1. Este caso, como el de la directora de la biblioteca, es un caso hipotético basado en una historia común a la experiencia de los directivos públicos, pero no es ningún caso particular. Lo utilizo aquí para ilustrar los distintos tipos de problemas que deben afrontar los directivos y como pueden reflexionar sobre ellos.

2. Richard A. Brealey y Stewart C. Myers, *Principles of Corporate Finance*, 4ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1991, pág. 22.

3. Puede que nos sea totalmente cierto que los directivos del sector privado son responsables de la concepción de los productos o servicios. Es más común considerarlos como responsables de producir los productos que han sido concebidos por otros, la alta dirección de la empresa y el departamento de marketing. Sin embargo, si pensamos que la alta dirección y el personal de marketing también son «directivos», entonces está claro que los directivos de una empresa son responsables tanto de concebir como de producir los productos. Más aún, cada vez es más común que las empresas privadas se estructuren con el fin de fomentar la capacidad de decisión de los directivos de nivel medio. Véase, por ejemplo, Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.

págs. 129-179. Parece que esto también empieza a ocurrir en el sector público. Véase United States Department of Agriculture, Forest Service, «The Evolution of Middle Management in the Forest Service», *New Thinking for Managing in Government*, Washington, D.C., USDA, Forest Service, s.f.

El hecho de que a menudo queramos separar la concepción de un producto (que podría entenderse como la invención de algo que sería valioso producir) de la producción de dicho producto (que a menudo se considera como un problema técnico), y asociar la concepción de los productos con el «liderazgo» y el «carácter emprendedor», refleja la discusión de la nota 9 del capítulo 1. Aparentemente, asociamos el liderazgo y el carácter emprendedor con el uso de la imaginación para hallar actividades de valor, y la dirección y la administración con el diseño de medios técnicos para conseguir realizar lo que nuestra imaginación nos sugiera que podría ser valioso. Para más pruebas acerca de la actualidad de esta distinción, véase John Kotter, *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*, Nueva York, Free Press; Londres, Collier Macmillan, 1990, págs. 1-18. Para una interpretación interesante de cómo la distinción entre liderazgo y dirección se usa tanto en la teoría como en la práctica de la dirección, véase James Krantz y Thomas N. Gilmore, «The Splitting of Leadership and Management as a Social Defense», *Human Relations*, vol. 43, n.º 2, febrero de 1990, págs. 183-204.

4. Éstos son los criterios que Thomas J. Peters y Robert H. Waterman utilizan para identificar las empresas «excelentes»; y consideran que la creación de organizaciones capaces de sostener la rentabilidad a largo plazo es el reto fundamental de la gestión privada. Véase Peters y Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Warner, 1982, págs. 121-125.

5. Evidentemente, no es totalmente cierto que la rentabilidad de una empresa, tanto a corto como a largo plazo, sea una prueba definitiva de su habilidad para crear valor. Mientras que la empresa utiliza recursos que no posee y que no tienen precio y que son valiosos para otros en sus actividades productivas, como el aire y el agua, o asume riesgos no identificados para los trabajadores, su éxito financiero puede dar una imagen distorsionada de su actividad en conjunto. Además, como primera aproximación, los resultados financieros de una empresa dan por supuesto que se ha creado cierto valor para los consumidores, y por consiguiente, para toda la sociedad.

6. James W. Fesler y Donald F. Kent también consideran la autoridad como un recurso clave para los directivos públicos en *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, N.J., Chatham House, 1991, pág. 9. Terry M. Moe considera que el control estatal del uso de la autoridad pública, es una de las cosas que induce a los individuos a utilizar el gobierno para sus propios intereses o para imponer sus visiones idiosincrásicas del interés público en la elaboración de las políticas públicas. Véase Moe, «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organizations*, vol. 6 (1990), pág. 221.

7. Para una discusión de cómo conseguir el cumplimiento de la «obligación tributaria», véase Mark H. Moore, «On the Office of Taxpayer and the Social Process of Taxpaying», en Philip Sawicki (comp.), *Income Tax Compliance*, Reson, Va., American Bar Association, 1983, págs. 275-291.

8. Es interesante ver que los profesionales de la economía ya no parecen sentir la necesidad de defender filosóficamente el mercado, como la forma más apropiada para distribuir los bienes en la sociedad. Tras la lectura de varios textos sobre microeconomía en busca de una defensa filosófica contundente sobre los mecanismos de mercado, no encuentro nada. Para encontrar una justificación filosófica, hay que remitirse a los primeros escritores que creían producir una teoría política normativa, al mismo tiempo que una discusión técnica de cómo funcionaba la economía. Véase John Stuart Mill, *Utilitarianism and Other Writings* (comp.), en Mary Womack, Utica, N.Y., Meridian, 1974, págs. 21-30. Se puede encontrar una defensa más contemporánea del valor social del mercado para asignar recursos escasos, en libros que interpretan la economía para otros.

Véase Steven E. Rhoads, *The Economist's View of the World: Government, Markets, and Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, págs. 62-64.

9. El punto de vista al cual me refiero aquí está relacionado con «la economía del bienestar». Para un buen compendio de estas ideas y de su relación con los procesos de decisión social, véase Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, págs. 257-290. La idea fundamental de la economía del bienestar es que el valor general de las actividades de una sociedad puede evaluarse a través de la satisfacción que obtienen los ciudadanos de las actividades de dicha sociedad. Obviamente, en principio, dicha satisfacción podría englobar la satisfacción procedente tanto del hecho de vivir en una sociedad organizada para producir lo que cada individuo considera como justo y equitativo como de la producción eficiente de los bienes de consumo. Sin embargo, en la práctica, la economía del bienestar generalmente se centra en la satisfacción derivada de una producción eficiente de los bienes y servicios que los individuos pueden consumir. Es decir, dedica menos atención a la satisfacción procedente de vivir en una sociedad justa, y todavía menos a la satisfacción derivada de la participación ciudadana en los procesos políticos que permite a los individuos deliberar entre ellos y llegar, a través de las instituciones democráticas, a una idea compartida de lo que constituye una sociedad virtuosa o justa o de lo que la sociedad debería hacer en una determinada política sectorial. Pero, lo que la economía del bienestar ignora por completo es cualquier noción «colectivista», según la cual la satisfacción puede encontrarse más allá de la experiencia individual. Los individuos, sus gustos, preferencias y satisfacciones, siempre son la única unidad de análisis; las familias, grupos, o políticas, nunca. En este sentido, la economía del bienestar parte de la concepción aristotélica de la naturaleza humana y la sociedad, y se alinea a la de John Stuart Mill. Para una discusión sobre cómo los individuos no deberían ser tratados de manera descontextualizada de las estructuras de mediación, y de como las preferencias individuales expresadas en el marco de estas estructuras intermedias son las que el sector público debería satisfacer, véase Michael Sandel, «The Political Theory of the Procedural Republic», en Robert Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 109-122.

10. Rhoads, *The Economist's View of the World*, págs. 62-63.

11. Al proponer la existencia de un «nosotros» coherente, me alejo del pensamiento dominante basado en la filosofía económica y política «liberal» que acentúa la importancia de los individuos, y la dificultad o la imposibilidad de englobar los individuos en base a sus preferencias, y a través de un proceso político desarrollar una aspiración colectiva. Con estas palabras, estoy entrando en el reino de la filosofía «comunitarista» que parte de un punto de vista más optimista acerca de la posibilidad (y deseo) de forjar a los individuos como ciudadanos de comunidades que pueden tener aspiraciones colectivas. Para algunos ejemplos representativos de la literatura comunitarista, véase Michael Sandel, *Liberalsm and Its Critics*, Nueva York, New York University Press, 1984; Amy Gutman, «Communitarian Critiques of Liberalism», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, n.º 3, verano de 1985, págs. 308-322; George Will, *Statercraft as Soulecraft: What Government Does*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983; y Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988. Para un argumento específico coherente con la posición que he adoptado aquí, véase Sandel, «The Political Theory of the Procedural Republic», págs. 109-121. Estas filosofías no parecen tan alejadas de la posición que adopta John Rawls al formular su concepción de la justicia. Afirma: «Si la inclinación de los hombres hacia el propio interés hace que el vigilarse unos a los otros sea necesario, su sentido público de la justicia hace que su asociación sea posible. Entre los individuos con objetivos y propósitos dispares, una concepción compartida de la justicia establece los vínculos de una amistad cívica; el deseo general de la justicia limita la búsqueda de otras finalidades»; véase Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, pág. 5. Para un argumento según el cual el gobierno americano puede realmente acercarse a algunos de los ideales de la filosofía comu-

niarista, véase Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, 1987.

Nótese que adopto una visión comunitarista de gobierno, en parte porque la prefero como postura filosófica. Sin embargo, y quizá más importante, los derechos públicos deben adoptar una postura comunitarista simplemente porque no pueden dar sentido a sus vidas sin hacerlo. Esta es la única postura que tiene sentido cuando les pedimos que utilicen los recursos públicos en beneficio de toda la sociedad y, a través de procesos políticos imperfectos, les damos instrucciones (bastante imperfectas) de donde reside el valor público.

12. Lo que este mercado parece, y lo que se intenta adquirir a través de él es, en términos positivos, el centro de atención de la ciencia política. En términos normativos, es algo que debería preocupar a todos los ciudadanos, representativos electos y directivos públicos. Para una visión «optimista» de cómo este mercado funciona actualmente, véase Kelman, *Making Public Policy*. Para un argumento que incluso la institución más vilipendiada, el Congreso de los Estados Unidos, también tiene como objetivo servir el interés público, véase Arthur Maass, *Congress and the Common Good*, Nueva York, Basic Books, 1983, págs. 4-12. Y para una visión del proceso que guía las políticas de regulación, véase James O. Wilson, «The Politics of Regulation» en James O. Wilson, (comp.), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1980, págs. 357-364.

13. Ya en 1918 William F. Willoughby subrayó la importancia de facilitar información detallada sobre cómo los administradores públicos llevan a cabo los planes: «La voluntad popular no puede formularse o expresarse inteligentemente a menos que el público posea los medios adecuados para conocer actualmente cómo se gestionaron los asuntos públicos en el pasado, cuáles son las condiciones actuales, y qué programas de trabajo para el futuro se están considerando». Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States*, Nueva York, D. Appleton, for the Institute for Government Research, 1918; Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics in Public Administration*, 2ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, reimpression del texto de Willoughby. Esta opinión se encuentra también en la base de la concepción idónea de la relación entre los «dirigentes de los ciudadanos» y sus agentes, es decir, los legisladores y los funcionarios. Véase John W. Pratt y Richard Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, 1985, págs. 1-24.

14. Kenneth A. Shepsle, «Positive Theories of Congressional Institutions», periódico ocasional 92-18, Center for American Political Studies, Harvard University, 1992. Para una crítica teórica de los procesos políticos, véase William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Alderton, 1971, págs. 138-154. Para una crítica empírica, véase Robert Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, Nueva Haven, Conn., Yale University Press, 1961.

15. John Chubb y Paul Peterson resumen este punto de la siguiente manera: «El problema del gobierno en los Estados Unidos es básicamente la creación de instituciones o arreglos públicos que permitan llevar a cabo políticas con la coherencia, consistencia, previsión y estabilidad suficientes para que no se sacrifique el bienestar nacional en aras de unos beneficios reducidos y temporales». Véase Chubb y Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1989, pág. 4. Defendería esta idea, incluso con mayor vehemencia si en primer lugar estuviera seguro de que el concepto de «instituciones y arreglos públicos» incluye una ética que guíe el trabajo de los directivos del sector público y, en segundo lugar, si sus autores aceptaran el hecho de que la definición del «bienestar nacional» está fuertemente influenciada por la política y puede cambiar con el tiempo como lo han hecho las aspiraciones colectivas y las circunstancias objetivas.

16. Véase capítulo 1, nº 9.

17. Para una defensa de esta posición, véase Kelman, *Making Public Policy*.

18. Woodrow Wilson, por ejemplo, pensó que la cuestión esencial que la política debía resolver al comprometer al gobierno a la acción era «descubrir primero, lo que el

gobierno puede realizar correctamente y con éxito. Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, junio de 1887, reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 10. Los economistas modernos también prefieren que los procesos que implican la intervención pública cumplan con estas condiciones. Véase, por ejemplo, Stokely y Zeckhauser, *Primer*, págs. 283-285, 292-293, 310-319.

19. Richard Zeckhauser y Derek Leebaert observan: «Nuestra estructura gubernamental sólo requiere que las creencias y los valores se expresen a través del proceso electoral, aunque independientemente de que estas creencias estén bien o mal informadas, o de estos valores sean egoístas o respondan al interés público. En la práctica, nuestra acción ha llevado a cabo las mínimas acciones, excepto a través del apoyo a la educación pública, para favorecer un resultado más informado del proceso político. Además, los Estados Unidos han rechazado contundentemente la noción de poner las necesidades educativas a sufragio, así como desvirtuar de nuestro sistema representativo de gobierno para obtener resultados políticos más racionales. Por el contrario, parece aceptado generalmente que las decisiones sobre las políticas hechas por el gobierno, especialmente las del ejecutivo, deben basarse en un razonamiento sólido y allí donde fuera necesario, apoyarse en un análisis racional. No es evidente encontrar el origen de esta norma. Por supuesto, no procede de la Constitución. Si nuestros padres fundadores hubieran previsto la naturaleza de la forma moderna de nuestro gobierno, tan intrínsecamente relacionada con tantos aspectos de la vida de los ciudadanos, quizás hubieran establecido unas reglas de procedimiento para las decisiones gubernamentales. Sin embargo, no nos legaron tales instrucciones». Zeckhauser y Leebaert, *What Role for Government: Lessons from Policy Research*, Durham, N. C., Duke University Press, 1983, págs. 10-11.

20. Woodrow Wilson, «A Study of Administration». Para las imágenes de perfección de cada esfera, véase Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*, Nueva York, Russell and Russell, 1900, reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 26-29.

21. Edward Banfield hace una distinción entre el conocimiento sustantivo y el administrativo. Véase Banfield, «The Training of the Executive», *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, vol. 10, 1960, págs. 20-23.

22. E. Pendleton Herring insiste en este aspecto. Véase Herring, *Public Administration and the Public Interest*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.

23. Este problema todavía persiste, y constituye una de las razones por las cuales la gestión pública es tan difícil. Véase Erwin C. Hargrove y John C. Gildewell (comps.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University of Kansas Press, 1990.

24. Acerca del problema de los «mandatos inconsistentes», véase Martha Dertchik, *Agency under Strass: The Social Security Administration in American Government*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1990, pág. 4. Véase también Mark H. Moore, «Small Scale Statesmen: A Conception of Public Management», *Politics et Management Public*, vol. 7, nº 2, junio de 1989, págs. 273-287.

25. Según Dwight Waldo: «Puede argumentarse con un cierto grado de persuasión que el papel adecuado de la burocracia es actuar como fuerza estabilizadora en medio del cambio vertiginoso, y que esto es lo que hace cuando parece inactiva y está-pida. Desde esta perspectiva, actúa como rueda de equilibrio o desempeña una función gnosocópica. Sin embargo, es muy significativo que Waldo rechace esta visión, en favor de una mayor responsabilidad o liderazgo de los directivos públicos. Véase Waldo, «Public Administration in a Time of Revolution», *Public Administration Review*, 28, julio-agosto, 1968, reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 367. Rufus Miles reflexionó acerca del grado en que los funcionarios de carrera debían adaptarse a las demandas de los ejecutivos políticos al tomar posesión de su cargo, en «Administrative Adaptability to Political Change», *Public Administration Review*, vol. 25, nº 3, septiembre, 1965, págs. 221-225. Para una serie de casos que recogen las reacciones de los funcionarios de carrera a cambios políticos importantes, véase «Surviving at the EPA», David

Tunderman». KSG Caso #C16-84-588.0; «Surviving at the EPA: Mike Walsh», KSG Caso #C16-84-589.0; «Surviving at the EPA: Mike Cook», KSG Caso #C16-84-590.0; «Surviving at the EPA: Bill Hedemann», KSG Caso #C16-84-591.0; «Surviving at the EPA: Gary Dietrich», KSG Caso #C16-84-592.0; «Note on the EPA under Administrator Anne Gorsuch», KSG Caso #N16-84-587.0 (todos en Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984).

26. Actualmente, existe una amplia oferta literaria que describe las técnicas, da ejemplos representativos de su aplicación, evalúa su impacto en los procesos políticos, tanto dentro como fuera de las organizaciones, y ofrece críticas de su utilidad o adecuación. Para ejemplos de los primeros escritos estableciendo el potencial de estas técnicas, véase Roland Mckean, *Efficiency in Government through Systems Analysis*, Nueva York, John Wiley, 1958; y E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier, 1975. Para tratamientos más contemporáneos de estos métodos, véanse Stokely y Zeckhauser, *Primer*, Peter W. House, *The Art of Public Policy Analysis*, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1982; David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1989. Para dudas acerca del impacto práctico de estas técnicas en el proceso de decisión gubernamental, véase Laurence E. Lynn, Jr. (comp.), *Knowledge and Power: The Uncertain Connection*, Washington, D. C., National Academy of Sciences, 1978; Arnold J. Meisner, *Policy Analysis in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1976; Henry Aaron, *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1978; y Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown, 1979. Para una evaluación más reciente de la evolución del análisis de políticas, véase el resumen de Laurence E. Lynn de dos artículos en «Policy Analysis in the Bureaucracy: How New? How Effective?», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, n.º 3, verano de 1989, págs. 375. «Por encima de todo lo demás, las ideas del análisis de políticas parecen haber servido más o menos para algo en el ejercicio cotidiano del arte de gobernar, sea de políticos ordinarios como de extraordinarios». Para críticas más radicales del análisis de políticas, véanse Peter Salf, *Economists and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, Boulder, Colo., Westview, 1975; John Forester, *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press, 1989; y Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990. Para una idea sobre cómo el análisis de políticas puede servir de apoyo a un gobierno deliberativo, véase Giandomenico Majone, «Policy Analysis and Public Deliberation», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 157-178.

27. Véase la nota precedente, especialmente Lynn, Meisner, Wildavsky, Forester, y Lindblom.

28. La literatura acerca de la utilidad de las técnicas de análisis de políticas y evaluación de programas es menos abundante que la literatura acerca de sus triunfos. Consiste, en su mayoría, en ejemplos de buenos análisis de políticas o de evaluaciones de programas, pero no una demostración de que ese trabajo tuvo un gran impacto en el proceso de elaboración de políticas. Para uno de los primeros ejemplos, véase John P. Crechin (comp.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich, Conn., JAI Press, 1981. Para una discusión acerca de las distintas ideas que adquirieron importancia en la elaboración de políticas y de cómo las técnicas de análisis de políticas tendrían que adaptarse para generar mejores ideas, véase Mark H. Moore, «What Sorts of Ideas Become Public Ideas?», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 55-84.

29. Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Starthouse*, City Hall to the Pentagon, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992, págs. 166-194; y Michael Barzelay y Babak Aramjani, *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1987, págs. 8-9.

30. Malcolm Sparrow, *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*, Westport, Conn., Praeger, 1994.

31. Sobre el concepto de una interacción para la producción de un servicio en el sector privado, véanse John A. Czepiel, Michael R. Solomon y Carol F. Surprenant (comps.), *The Service Encounter: Managing Employee/ Customer Interaction in Service Business*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1985; y James L. Heskett, W. Earl Sasser y Christopher W. L. Hart, *Service Breakthroughs: Breaking the Rules of the Game*, Nueva York, Free Press, 1990.

32. Para una discusión de la función y las técnicas de la gestión política, véanse los capítulos 4 y 5 de este libro.

33. Graham T. Allison enfatiza la rigidez de las organizaciones del sector público, debido a sus compromisos y experiencias anteriores. Véase Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971, págs. 67-100.

34. Acerca de la cuestión sobre la supervisión de las empresas públicas, véase John D. Donahue, «The Architecture of Accountability», en *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 3-13.

35. Esto puede verse como un problema de relación principal-agente. Véase Pratt y Zeckhauser, *Principals and Agents*. Para una discusión de algunos problemas de la aplicación de este paradigma en el sector público, véase Fesler y Kertl, *The Politics of the Administrative Process*, págs. 319-321; y Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986. Appendix A, págs. 95-115. Para una crítica aún más reciente de esta concepción, véase John DiIulio, Jr., «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, n.º 3, julio de 1994, págs. 277-318.

36. James O. Wilson propone lo que comúnmente se considera un tópico: «No hay ninguna forma liberal o conservadora para reparar el correo o otorgar un carnet de conducir». Véase Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 66. Simplemente, podía haber añadido (como otros lo han hecho) «para recoger la basura». De hecho, cada vez es más obvio que existen formas liberales y conservadoras para realizar dichas tareas. La más evidente es ver si el servicio está privatizado o no. De forma general, los liberales prefieren la producción pública; los conservadores la privada.

Pueden existir diferencias reales en la forma de prestar estos servicios; saber si existe alguna subvención pública en la prestación del servicio, y si existe, ver si es progresiva o regresiva; saber si, y de qué manera, se utiliza la autoridad pública para movilizar a los ciudadanos en la producción de la actividad. Por ejemplo, el público puede pagar más o menos para facilitar a cada ciudadano la recogida de su carnet de conducir; también puede decidir ser más o menos duro en lo que respecta a la imposición de las leyes que obligan a la obtención de dicho carnet. Asimismo, como se mencionó más adelante, pueden haber reglas distintas para la distribución de dichos servicios públicos, por ejemplo, donde colocar los buzones, donde situar los registros de vehículos, y cuántas veces recoger la basura y en qué lugares.

Lo que probablemente se quiere manifestar con estos ejemplos, es que puede haber un nivel relativamente elevado de consenso sobre lo que significa un servicio eficaz en trabajo en todos los atributos de actuación, incluida la justicia. Con esto estoy muy de acuerdo. Sin embargo, a menudo los directivos públicos, incluso los concejales de la vía pública, deben tomar decisiones sobre valores.

Al destacar el hecho de que buscar oportunidades de crear un mayor valor para el público forma parte de la responsabilidad del concejal de vía pública, quizá le otorgo, implícitamente, mayor responsabilidad e iniciativa de la que generalmente se da en el sector privado. En este aspecto, doy por supuesto lo que estoy intentando demostrar. Pienso que mucha gente no se opondría a este mensaje. Efectivamente, piensan que ase-

guarar la producción de valor motivando a los trabajadores para que trabajen duro y bien, forma parte del trabajo del directivo, o incluso inventar nuevos métodos para conseguir los objetivos actuales de forma más eficaz. Sin embargo, empiezan a preocuparse cuando los directivos sobrepasan los límites de las misiones que les han sido asignadas. Éste no es el caso aquí, evidentemente. Forma parte de la preocupación de la directora de la biblioteca del capítulo 1.

37. Estoy en deuda con mi colega William Hogan quien identificó el papel central de una «historia» para justificar una política pública. Al referirme a una historia, no quiero decir con ello que sea falsa o inventada sin otro propósito que el de racionalizar esta actividad. Lo que quiero decir es que hay que hacer un llamamiento a los ciudadanos y a sus representantes como consumidores colectivos de aspiraciones colectivas.

38. Para referencias históricas acerca de la necesidad de los programas de salud pública, véase Stuart Galshoff, *Safeguarding the Public Health: Newark, 1895-1918*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1975.

39. Paul Berman, «The Study of Macro- and Micro-Implementations», *Public Policy*, vol. 26, n.º 2, primavera de 1978, págs. 157-184.

40. La teoría política normativa también centra su atención en aquello que vale la pena establecer como «derechos» en una sociedad liberal. Véase, por ejemplo, Rawls, *Theory of Justice*, y Ronald M. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978.

41. Para un catálogo interesante de instrumentos de política pública que incluye aquellos que utilizan en gran medida tanto autoridad como dinero, véase Michael O'Hare, «A Typology of Governmental Action», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, n.º 4, otoño de 1989, págs. 670-672.

42. Acerca de cuestiones relacionadas con el fumar y su regulación gubernamental, véase Thomas C. Schelling, Nancy Rigotti, Michael Storto y Mark Kleiman, *Implementation and Impact of a City's Regulation of Smoking in Public Places and the Workplace: The Experience of Cambridge, Massachusetts*, Cambridge, Mass., Harvard University, Kennedy School of Government Institute on Smoking Behavior, 1988. Acerca de las cuestiones relacionadas con el consumo de alcohol y su regulación gubernamental, véase Mark H. Moore y Dean R. Gerstein (comps.), *Alcohol and Public Policy: Beyond the Shadow of Prohibition*, Washington, D. C., National Academy Press, 1981.

43. Para una discusión general acerca del diseño y el uso de dichas campañas, véase Philip Kotler y Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Free Press, 1989. Para una discusión sobre la eficacia de dichas técnicas, véase Janet A. Weiss y Mary Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Public Policy and Management*, vol. 13, n.º 1, 1994, págs. 82-119.

44. Para una discusión general sobre el intrusismo de las leyes del derecho criminal, véase Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968.

45. Desde esta perspectiva, los tribunales podrían ser considerados como el equivalente de la Oficina de Gestión y Presupuesto, consagrada a la erradicación del fraude, el despilfarro y el abuso en el uso de la autoridad pública.

46. Algunas justificaciones importantes de la intervención pública se encuentran en Stokely y Zeckhauser, *Primer*, págs. 291-319.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

49. Rawls distingue los «bienes primarios», que deben constituir la preocupación central de la justicia, de los bienes naturales en *Theory of Justice*, pág. 62. También previene contra lo que yo hago en esta sección: utilizar sus ideas explicando como definir la justicia al nivel social más amplio para definirla también en contextos de políticas específicas. Véase págs. 9-10.

50. Zeckhauser y Leebaert, *Role for Government*, págs. 3-15.

51. *Ibid.*

52. Robert Stavins ha desarrollado estas ideas de forma muy extensa en el ámbito de la política medioambiental. Véase Stavins, *Project 88: Harnessing Market Forces to Protect Our Environment*, Washington, D. C., U.S. Senate, 1988.

53. Esta idea también aparece en la obra de Zeckhauser y Leebaert, *Role for Government*, págs. 3-15.

54. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, págs. 82-100.

55. El concepto de equidad es crucial en Rawls, *Theory of Justice*. Es parte importante del concepto de «posición original» que Rawls utiliza como condición bajo la cual se puede esperar que los ciudadanos imaginen lo que requiere una sociedad justa. Y en cierto punto, es el objetivo más importante del concepto de justicia que cree que emerge de la «posición original». Véase págs. 17-22, 60-75.

56. John Locke, *Two Treatises of Government*, Nueva York, New American Library, 1960, segundo tratado, secciones 87-89, págs. 366-369.

57. *Ibid.*, sección 131.

58. *Ibid.*, Jeremy Bentham también estaba de acuerdo con esta proposición. El trabajo en el que desarrolló sus ideas sobre el utilitarismo se titula *The Theory of Legislation*. Su primera frase dice así: «El bien público debe ser el objeto del legislador». Luego, Bentham prosigue con la explicación de por qué la maximización de la utilidad individual tiene que ser el objetivo principal de la acción legislativa. Véase *The Theory of Legislation*, Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1975.

59. Ken Winston, «On Treating Like Cases Alike», *California Law Review*, vol. 62, n.º 1 (1974), págs. 1-39.

60. Acerca de la importancia del «proceso conveniente», como característica de las operaciones gubernamentales, véase Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1983, págs. 21-34.

61. Dorey Yates, *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy-Making*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.

62. Para una extensa discusión de este criterio de eficacia, véase Stokely y Zeckhauser, *Primer*, págs. 153-158.

63. *Ibid.*, págs. 312-315.

64. Ésta es una idea natural acerca de la justicia distributiva. Para una discusión del concepto de necesidad, su papel en la teoría de la justicia, y de cómo se relaciona con las instituciones gubernamentales, véase Rawls, *Theory of Justice*, págs. 274-284. Para una interesante exploración empírica de las concepciones que tienen los ciudadanos de la justicia en la América contemporánea, véase Jennifer L. Hochschild, *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

65. Éste es un principio de la «equidad horizontal»: todo el mundo recibe el mismo trato, sea cual sea su estatus. Para una discusión de este principio en el contexto tributario, véase Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5.ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1989, págs. 218-219, 223-228. Para una discusión sobre las leyes y la justicia, véase Winston, «On Treating Like Cases Alike». 66. Para mucha gente, es un poco decepcionante que los sistemas contables de las organizaciones públicas no generen discusiones políticas acerca de la relación coste-eficacia de dichas organizaciones, como ocurre en el sector privado. Quizás esta diferencia existe porque los sistemas de control de las organizaciones del sector público son menos eficaces a la hora de revelar la capacidad de producir valor de dichas organizaciones. Pero también puede significar que el mercado político parece menos interesado en los «números» que en las «historias» que supuestamente muestran la importancia de la organización. Evidentemente, este sesgo demuestra que la publicidad y la cobertura mediática tienden a ser sistemas de rendición de cuentas más eficaces que los procesos rutinarios de supervisión; además, las «historias» son más propensas a captar la

LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

atención de la prensa que los «números». Para un caso que revela el impresionante poder de los medios de comunicación como instrumento para transformar tanto la reputación como la actuación de los directivos de una organización importante del sector público, véase Esther Scott, «Managing a Press Feeding Frenzy: Gregory Coler and the Florida Department of Health and Rehabilitative Services», KSG Caso #C16-92-1135.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1992.

67. Para una discusión de algunas de las cualidades deseables de un proceso político deliberativo, véanse Keitman, *Making Public Policy*, págs. 248-270; y Robert Reich, «Policy Making in a Democracy», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 123-156.

68. Allison, *Essence of Decision*, págs. 67-100. Para ejemplos de organizaciones cuya continuidad ha sido remarkable e importante para su eficacia general (y sus dificultades), véase Herbert Kaufman, *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1960; y Arthur Maas, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers*, Nueva York, Da Capo Press, 1974.

69. Hugh Heald afirma brevemente: «Paradójicamente, los funcionarios pueden proporcionar uno de los servicios más valiosos [para los ejecutivos políticos interesados en el cambio], resistiéndose a él». Heald, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1977, pág. 176. Prosigue explicando como los funcionarios a menudo poseen el conocimiento sustantivo, administrativo y político que les permitirá mantener a sus ejecutivos políticos alejados de los problemas. Lo que no menciona es hasta qué punto los intereses de los funcionarios buscan la protección de las organizaciones que dirigen, y si esto es bueno o malo. Más adelante, ofrece una imagen muy precisa del enfrentamiento que se da entre los cargos políticos orientados al cambio y los funcionarios leales a la institución: «El panorama general aparece con un gran número de supuestos controladores políticos de la burocracia, transitorios, con un gran número de supuestos desconocidos los unos de los otros, y apoyados estructuralmente, en gran parte desconocidos los unos de los otros, y apoyados por un conjunto de patrocinadores y defensores [...] Son demasiado pocos y su mandato demasiado corto para tomar realmente el control y dominar la maquinaria gubernamental. Frente a ellos están «los demas», un espectro de burocratas de alto rango [...] a través de los cuales los directivos deben dirigir la organización [...] Estos funcionarios no están obligados a ser totalmente leales al ministro de turno [...] sino todo lo contrario. Los burocratas de alto rango obtienen más protección si se encierran en sus despachos y desarrollan alianzas con los centros externos de poder» (págs. 242-243).

70. Jay R. Galbraith comenta el eficaz papel de los «recursos inactivos de la organización» al fomentar la flexibilidad de las organizaciones en *Designing Complex Organizations*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1973.

71. Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, págs. 121-125.

72. Véase la discusión de lo que constituye el éxito directivo en la introducción de este libro.

73. Para un tratamiento clásico y empírico de la vulnerabilidad del gobierno frente a los grupos de interés, véase David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951. Para un tratamiento teórico más contemporáneo de lo vulnerable que es el proceso político frente a los intereses egoístas de los ciudadanos y sus representantes, véase Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1977.

74. Daniel Kahneman y Amos Tversky, *Extensional vs. Intuitive Reasoning: The Continuation Fallacy in Probability Judgment*, Boston, Harvard Business School Press, 1983.

75. Giandomenico Majone, «Policy Analysis and Public Deliberation», en Reich, *The Power of Public Ideas*.

Los directivos públicos crean valor público. El problema es saber exactamente lo que esto significa.¹ Aunque hoy estuvieran seguros, dudarían mañana, ya que las aspiraciones políticas y necesidades públicas que justifican sus esfuerzos pueden haber cambiado.²

A pesar de esta ambigüedad, los directivos necesitan medir el valor que producen sus organizaciones. Las actividades de sus organizaciones consumen diariamente recursos públicos. Y, cada día, dichas operaciones producen efectos reales en la sociedad, intencionados o no. Si los directivos no pueden dar cuenta del valor de sus esfuerzos a través de un balance de sus logros, la legitimidad de su tarea queda mermada y, con ella, su capacidad para liderar.³

Sus responsabilidades no se limitan a las actividades presentes. El uso de algunos recursos que se utilizan hoy en día no se podrá valorar hasta más adelante. Se necesitan nuevas inversiones en equipamiento, conocimiento y recursos humanos para prepararse ante posibles cambios futuros, y se justifican por la creencia de que mejorarán la acción futura. Aunque no se realicen inversiones de manera explícita, las actividades presentes afectarán a los resultados futuros, dado que las experiencias de hoy moldean la cultura y las capacidades organizativas de mañana. Así pues, los directivos públicos están obligados a tener una visión del valor público que generen, para el presente y el futuro.

Para analizar este problema abstracto en términos concretos, considérese la situación de William Ruckelshaus, al ser nombrado administrador de la «U.S. Environmental Protection Agency» (EPA) [Agencia de protección medioambiental de Estados Unidos] y de Jerome Miller, nombrado titular del «Massachusetts Department of Youth Service» (DYS) [departamento de servicios juveniles de Massachusetts].

WILLIAM RUCKELSHAUS Y LA AGENCIA DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL.

A finales de los años sesenta, surgió en el panorama político americano un movimiento ecológico muy potente.⁴ Las manchas de petróleo

ensuciaban los océanos, las minas echaban a perder las montañas, los bosques eran arrasados y la contaminación invadía las ciudades. Algunos grupos de ciudadanos, movilizadas por su propia experiencia ante dichos problemas, y que recibían una creciente atención mediática, se unieron a las filas de las organizaciones ecologistas, convirtiéndose así en un *lobby* político que exigía al gobierno que limpiara el entorno.⁵

Al percibir este movimiento como una oportunidad política, el senador Edmund Muskie, candidato democrático a la presidencia de Estados Unidos, defendió la causa ecologista como presidente del Comité de obras públicas del senado. Gracias a su liderazgo, el Congreso aprobó diversas leyes requiriendo mayores esfuerzos en el control de la contaminación. El presidente Nixon respondió con una orden ejecutiva creando una sola organización para coordinar los esfuerzos federales contra la contaminación del entorno, la Agencia de protección del medio ambiente. Aparentemente, la sociedad, a través de sus representantes electos, había decidido utilizar más recursos y autoridad con vistas a estimular los esfuerzos privados para limpiar y proteger el entorno.

Políticamente, a pesar del aparente entusiasmo generalizado por la protección del medio ambiente, quedaban muchas cuestiones por resolver. Nadie había determinado, por ejemplo, el precio que la sociedad estaba dispuesta a pagar por la limpieza del entorno. Iniciar la limpieza fue fácil, dado que no se conocían los costes. Sin embargo, tan pronto como se reveló el coste de los esfuerzos, tanto por el menor crecimiento económico, dado que las empresas se veían obligadas a ajustar sus actividades para contaminar menos, como por el aumento de los impuestos, ya que los gobiernos locales debieron reformar sus políticas medioambientales para reducir la contaminación, varios grupos empezaron a cuestionar el programa.

La discusión política que rodeó el proceso legislativo y la continua supervisión de la nueva agencia reflejan los diferentes intereses en juego en el campo de la protección del entorno. Los «ecologistas» consideraban que el valor social del programa medioambiental era muy elevado y los costes relativamente bajos. Consiguientemente, presionaron por una campaña de limpieza agresiva. Los «contaminadores», principalmente los grupos industriales y los municipios, se mostraban más escépticos en cuanto a los beneficios sociales y percibían mucho más claramente los elevados costes. Se resistieron, pues, a iniciar la limpieza. El entusiasmo público para la protección del entorno eclipsó temporalmente el poder de los contaminadores, estableciendo un equilibrio precario de intereses contrapuestos.

El equilibrio continuó siendo precario en parte porque los valores que animaban el movimiento ecologista eran confusos. A pesar de estar unidos por el objetivo de la limpieza del medio ambiente, los diferentes grupos del movimiento exponían justificaciones divergentes.⁶ Unos deseaban preservar la belleza y la calidad estética del entorno; para otros era la respuesta a las amenazas contra la salud humana, y otros deseaban proteger a la naturaleza de la explotación humana. Dichas diferencias no fueron cruciales al principio, cuando todos conulgaban en una causa común. Pero los diferentes valores dividieron en facciones la coalición política que sustentaba la protección del entorno. Dichas fracturas podían llegar a convertirse en fisuras si el precio de la protección medioambiental aumentaba o si la política medioambiental favorecía un objetivo a expensas de otro.

Sustancialmente, las principales amenazas para el medio ambiente eran latentes. Científicamente, no estaba claro si la contaminación medioambiental era nociva para la salud humana. También era escaso el conocimiento en ingeniería necesario para eliminar las sustancias contaminantes de los diversos procesos industriales. Y, a pesar de una década de esfuerzos por parte de la administración federal, los sistemas básicos para controlar las condiciones medioambientales y las fuentes de contaminación estaban lejos de ser exhaustivos. Como resultado, la EPA se enfrentaba a una tarea incierta: nadie sabía cuáles eran las principales amenazas para el medio ambiente, dónde se encontraban, ni cómo podían ser combatidas.

A nivel operativo, la nueva organización estaba en proceso de formación. Dos programas importantes —uno centrado en la contaminación de las aguas, y otro en la contaminación atmosférica— habían sido transferidos intactos desde otras agencias, convirtiéndose en el núcleo de la nueva agencia. La EPA también incorporaba parte de otras organizaciones, que se debían integrar operativa y culturalmente. Pero lo peor de todo era que los programas de contaminación acuática y atmosférica no eran del todo operativos. Tampoco se había establecido un cuadro exhaustivo de estándares para las obligaciones de los contaminadores. La organización en su conjunto presentaba algunas debilidades, sobre todo en las áreas de inspección e investigación.

Como gestor público, provisto de los recursos y la autoridad que le habían sido confiados a la nueva agencia, Ruckelshaus se enfrentaba al reto de determinar un curso de actuación, una visión para la agencia. Dicha visión debía reflejar una concepción del valor público que la EPA podía crear para la sociedad.

JEROME MILLER Y EL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS JUVENILES

En la primavera de 1968 se produjeron disturbios en la Residencia juvenil de Bridgewater, una institución de Massachusetts para delincuentes juveniles.⁷ Los disturbios tuvieron lugar durante un intenso debate político sobre la mejor manera de tratar a los delincuentes juveniles.

Previamente, diversos grupos de defensa de los jóvenes habían criticado el departamento de servicios juveniles de Massachusetts por confinar a los jóvenes en reformatorios que los alejaban de la sociedad, en lugar de rehabilitarlos a través de programas que les permitiesen mantener una estrecha relación con sus familias y comunidades de origen. En opinión de los críticos, estos reformatorios eran un fracaso no sólo porque castigaban en exceso a los jóvenes, cuyos delitos eran, a menudo, menores, sino porque, además, parecían aumentar la probabilidad de que los jóvenes continuaran delinquiriendo. En resumen, los reformatorios eran injustos e ineficaces.⁸

Los críticos se dieron cuenta de que el gobernador Francis Sargent y el ministro para Servicios Sociales, Peter Goldmark, eran sensibles a sus preocupaciones. Ambos habían realizado un gran esfuerzo para mejorar la calidad de los servicios sociales sacando de los reformatorios al mayor número posible de clientes del Estado. La reforma de la justicia juvenil se adecuaba muy bien a este esquema de actuación más general. El líder del Parlamento de Massachusetts, Thomas McGee, también estaba de acuerdo con estos críticos.

El movimiento para la reforma de la política estatal en materia de justicia juvenil llegó al Parlamento, donde se aprobó una ley que establecía un nuevo mandato para el DYS. Se cambió el nombre de la organización, se autorizaron nuevos programas, y se destinaron nuevos fondos. Jerome Miller, un profesor de la Universidad de Michigan sin experiencia gerencial previa, fue nombrado para encargarse del nuevo mandato.

Como en el caso de Ruckelshaus y la EPA, parecía que el sistema político había establecido un nuevo mandato. Pero, al igual que en el caso anterior, no estaba claro lo que había que producir y cómo se debía producir.

Sustancialmente, la sociedad parecía buscar un nuevo equilibrio entre el interés a corto plazo de evitar nuevos crímenes, confinando a los delincuentes en lugares seguros, y el interés a largo plazo de evitar que los delincuentes juveniles desarrollaran una carrera criminal. En sus orígenes, ambos propósitos habían sido integrados en la con-

cepción de los reformatorios,⁹ que estaban diseñados para satisfacer los dos objetivos a través de la provisión de servicios de rehabilitación para los jóvenes delincuentes mientras los mantenían bajo estrecha vigilancia.

Pero con el tiempo, esta visión perdió legitimidad. Los críticos del programa argumentaban que los servicios de rehabilitación perdían su razón de ser en un sistema orientado al confinamiento. Los reformatorios se convertían inevitablemente en «almacenes» en lugar de comunidades para la rehabilitación.¹⁰ También argumentaron que la rehabilitación fracasaría si no se realizaban esfuerzos para reintegrar los delincuentes en sus comunidades y familias.¹¹ Pero dichos esfuerzos requerían nuevos servicios de atención, y esto suponía un reto para una organización limitada a controlar a los jóvenes. Finalmente, los críticos consideraban que separar a los jóvenes delincuentes del resto de la sociedad, y mezclar jóvenes con diferentes antecedentes suponía convertir los reformatorios en escuelas del crimen que empujaban a los jóvenes a proseguir su carrera criminal en lugar de abandonarla.¹²

Aunque estas críticas eran convincentes, no existían alternativas concretas. Las reformas que sugerían los críticos eran mayores esfuerzos de rehabilitación y más servicios. Pero también parecían estar convencidos de que los reformatorios albergaban muchos jóvenes que no debían estar allí. Para estos chicos, recomendaban alguna forma de alojamiento alternativo, con menos supervisión y una integración efectiva en la comunidad.

Estas ideas encontraron resistencia en aquellos que dudaban de que los alojamientos alternativos dispusieran de vigilancia suficiente para impedir a los jóvenes cometer nuevos crímenes. Otros predijeron que la disciplina en los alojamientos alternativos no sería lo suficientemente dura para disuadir a los jóvenes delincuentes de cometer nuevos crímenes o que satisficiera la sed de justicia de las víctimas de los delitos juveniles.

De hecho, aunque el debate sobre justicia juvenil se centraba básicamente en «lo que podía funcionar», también trataba de otra cuestión: ¿cómo podía el sistema tratar justamente a los jóvenes que habían cometido delitos? Unos pensaban que los jóvenes debían responder de sus delitos y les preocupaba que los castigos impuestos por el tribunal no tuvieran en cuenta dichas responsabilidades de manera apropiada. Otros creían que la justicia juvenil debía reconocer que los jóvenes son moralmente menos responsables de sus delitos que los adultos,

y que la sociedad tenía la obligación de hacer mucho más de lo que hacía para fomentar su sano desarrollo.¹³

Estas discusiones sobre lo que podía funcionar y lo que era justo quedaron sin resolver. Sin embargo, la nueva legislación del DYS alteraba claramente las prioridades. El Parlamento y el gobernador parecían creer que el valor público consistía en asumir mayores riesgos para favorecer el desarrollo social de los jóvenes, incluso si, a corto plazo, era a expensas de una mayor delincuencia juvenil. Más aún, se podían alcanzar dichos objetivos a través de programas como los centros de reinserción y la estrecha vigilancia dentro de la comunidad.

Pero la ley no establecía dichos objetivos de manera firme y clara. De la misma manera que no estaba claro durante cuanto tiempo las fuerzas políticas a favor de la limpieza del entorno dominarían a aquellas que querían evitar los costes del esfuerzo, tampoco no estaba claro por cuanto tiempo las fuerzas a favor del desarrollo juvenil predominarían sobre las fuerzas a favor del control del crimen. De la misma forma que no se conocía la mejor manera de combatir las amenazas medioambientales, también se ignoraba la mejor manera de reducir la reincidencia de los jóvenes delincuentes.

Operativamente, al igual que Ruckelshaus, Miller dirigía una organización mal equipada para sus propósitos. Pero, a diferencia de aquél, quien había heredado una organización débil y en proceso de formación a partir de fragmentos, Miller recibía una organización cuyos recursos estaban enteramente dedicados a una tarea: gestionar las instituciones penales. Casi la totalidad de su presupuesto estaba destinado a apoyar dichas instituciones. Y todos sus directivos clave dirigían dichas instituciones. Mientras que Ruckelshaus se enfrentaba a la tarea de organizar el caos desorganizado, Miller se enfrentaba al problema de encontrar espacio para nuevas tareas.

Al igual que Ruckelshaus, Miller debía definir un camino para el futuro de su organización, un camino para definir y satisfacer las aspiraciones implícitas del nuevo mandato usando los recursos de la organización que ponían en sus manos.

DISCRECIONALIDAD DIRECTIVA Y LIDERAZGO EN EL SECTOR PÚBLICO

Lo que sorprende de estos casos es la ambigüedad a la que se enfrentan Ruckelshaus y Miller, ambigüedad que concierne tanto a los objetivos como a los medios. Ruckelshaus no recibió instrucciones sobre

cómo debía equilibrar los costes de la limpieza medioambiental con los beneficios de un medio ambiente más bello y seguro. Tampoco se le dijo a Miller cómo debía sopesar el control del crimen a corto plazo con las posibilidades inciertas de la rehabilitación.¹⁴

Pero también existía incertidumbre respecto a los medios. Al principio, Ruckelshaus no sabía qué programa podía implementarse para reducir los riesgos medioambientales a bajo coste. Miller no podía estar seguro de que los alojamientos alternativos fueran efectivos para el control del crimen en el corto o largo plazo.

Junto con la ambigüedad sobre propósitos y medios existe cierta discrecionalidad y con ella, una oportunidad para el liderazgo. La sociedad necesita el liderazgo de dichos directivos para averiguar lo que es deseable y posible hacer en ámbitos públicos, de los cuales los directivos son temporalmente responsables.¹⁵

Evidentemente, es fácil exagerar el grado de discrecionalidad de que disponen los directivos públicos.¹⁶ El seguimiento y la supervisión continuada de los ejecutivos electos, el parlamento, los medios y los grupos de interés limitan en gran manera su discrecionalidad.¹⁷ Los directivos también están limitados por las capacidades de sus organizaciones y las oportunidades de innovar y experimentar.¹⁸ Tomadas en conjunto, dichas restricciones políticas y organizativas dejan a menudo un estrecho margen de maniobra.

A pesar de ello, en muchos casos existe una mayor discrecionalidad de la que la mayoría de directivos públicos y sus supervisores reconocen.¹⁹ Casi siempre, el debate político sobre una cuestión pública es suficientemente controvertido como para sugerir diferentes concepciones plausibles y sostenibles del valor público.²⁰ Asimismo, generalmente existen suficientes críticas a la eficacia de las operaciones actuales y propuestas para su mejora para que los emprendedores públicos puedan tener margen para la innovación y la experimentación.²¹ En ocasiones, se les concede un margen muy amplio. A menudo, cuando aparece un problema nuevo, o las soluciones del pasado quedan descreditadas. En estas ocasiones, la sociedad está más dispuesta a aceptar el liderazgo de sus directivos y experimentar con un espectro más amplio de acciones.

De hecho, parece que Ruckelshaus y Miller se encuentran en un contexto de ese tipo. En el caso de Ruckelshaus, ha aparecido un nuevo problema sin una solución clara. En el caso de Miller, las soluciones aplicadas a un problema social crónico se consideran caducas, y nuevas aspiraciones capitalizan su tarea con abundantes recursos

y autoridad.²² La tarea directiva a la que hacen frente Ruckelshaus y Miller consiste en trazar un camino para sus cometidos y aprovechar al máximo sus oportunidades.

LA DEFINICIÓN DE LA MISIÓN Y LOS OBJETIVOS EN EL SECTOR PRIVADO

Los ejecutivos del sector privado se enfrentan al mismo reto. Ellos también deben diseñar el curso de sus organizaciones.²³ Tal y como sugirió en el capítulo 1, la sociedad es menos reticente a su liderazgo que al de los ejecutivos públicos. Los ejecutivos privados generalmente establecen objetivos estratégicos y desarrollan planes operativos para sus organizaciones.²⁴ Cabe esperar que las técnicas que utilizan para determinar los objetivos también puedan ser útiles para los ejecutivos públicos.

En principio, dichas técnicas pueden parecer de escasa aplicación en el sector público.²⁵ Después de todo, mientras que existe un amplio acuerdo sobre el objetivo de las empresas privadas—maximizar el valor de las acciones a largo plazo—,²⁶ no existe consenso sobre los objetivos de las bibliotecas, de los departamentos de la vía pública, de las agencias de protección medioambiental y de los correccionales juveniles.

Además, los ejecutivos privados se benefician en gran medida de los sistemas de control que les informan de manera precisa y relativamente rápida sobre si su plan de acción ha tenido éxito o no. Si ganan dinero, se supone que han creado valor.²⁷ Éste es el mensaje que las cifras del margen nos dan. Por su parte, los directivos del sector público deberán esperar más tiempo para tener los resultados de las evaluaciones de programas o de los análisis coste-beneficio.²⁸ Más aún, incluso una vez finalizados, dichos esfuerzos producen información mucho menos convincente sobre el valor último del sector público, con lo cual el debate sobre los objetivos de esta tarea queda abierto.²⁹

Las mencionadas características de la gestión privada facilitan claramente la tarea de determinar y mantener la dirección de las organizaciones privadas. Y pueden hacer creer que las técnicas de los ejecutivos privados son menos relevantes para los ejecutivos públicos. Pero es demasiado fácil exagerar la importancia de dichas diferencias.

Después de todo, el concepto de «maximización del valor a largo plazo del accionista» es, fundamentalmente, una abstracción. Es tan abstracto como el concepto de «valor público». Por si solo, no puede

resolver la compleja cuestión sobre qué productos particulares debe producir una empresa privada y qué inversiones en equipamiento debe hacer para conseguir el objetivo abstracto de maximizar la riqueza del accionista.

Para guiar los esfuerzos de la empresa, los planes empresariales deben ser razonablemente concretos. Deben determinar productos concretos, y establecer planes de marketing y financieros específicos.³⁰ Y dichos planes se elaboran a pesar de la incertidumbre. Nadie puede estar seguro de la evolución de los gustos de los consumidores, de las nuevas posibilidades tecnológicas, o del tipo de interés futuro. La incertidumbre deja margen para el debate sobre si un plan particular es el mejor para maximizar la riqueza del accionista, a lo mejor tanto margen como el que existe al determinar la mejor manera de preservar el entorno o prevenir la delincuencia juvenil.

Evidentemente, la habilidad de los directivos privados de averiguar de manera relativamente rápida y precisa si el camino escogido es adecuado compensa, hasta cierto punto, la existencia de incertidumbres en la formulación del plan. La experiencia real, codificada en los datos financieros, permite hacer un juicio rápido sobre el valor real del plan teórico.

Sin embargo, al juzgar las ventajas que esto da a los ejecutivos privados, debemos recordar que el margen sólo mide resultados pasados, no el beneficio futuro. Y las decisiones importantes en la planificación versan sobre el futuro, no sobre el pasado.³¹ Así pues, sorprendentemente, cuando los directivos privados y públicos se enfrentan al futuro, a menudo se encuentran en el mismo barco zozobrando: sus concepciones del valor deben ser fundamentadas en una teoría del valor más que en una actuación probada.

El concepto de estrategia organizativa

Para eliminar la incertidumbre sobre la manera para producir valor para los accionistas, los directivos privados y los académicos que trabajan con ellos han desarrollado y confiado en el concepto de «estrategia organizativa».³² Al principio, este concepto estaba envuelto en un aura de misticismo. Era más fácil describir una estrategia corporativa en curso y explicar por qué parecía tener éxito que establecer la metodología para crear una para el futuro. Posteriormente, los analistas progresaron en el desarrollo de métodos más rigurosos para investi-

gar las oportunidades estratégicas de determinadas empresas en diferentes sectores.³³ Lo que es importante para mi propósito aquí, es que los ejecutivos privados reconocen que el concepto es útil para guiar sus organizaciones hacia la creación de valor de manera sostenible.³⁴

Probablemente, el elemento más valioso de dicho concepto es que anima a los ejecutivos a contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo. Concretamente, el uso de dicho concepto distrae la atención de los ejecutivos del problema de la producción de hoy. En su lugar, centra su atención en el entorno externo en el cual su organización opera, especialmente en los clientes y en los competidores, y en el futuro.³⁵

Los clientes son importantes por un motivo obvio: al final, si una empresa privada quiere tener éxito, debe producir algo que los clientes quieran. Está bien que los emprendedores tengan una noción de los deseos de los clientes: pero es mejor que lo sepan de ellos mismos. Es importante ser consciente de que los clientes pueden cambiar su opinión sobre lo que es valioso no sólo a través de la información abstracta sobre productos sino también a través de la experiencia. Así pues, el marketing, entendido como la búsqueda de lo que los clientes quieren y un método para construir relaciones continuadas con los clientes, se convierte en un elemento central de una buena estrategia corporativa.³⁶

Los competidores son importantes por razones similares: de nada sirve tener un producto adecuado si los competidores disponen de uno mejor. Además, incluso si un gestor consigue un producto novedoso o una nueva tecnología de producción que le otorga una ventaja competitiva, debe asumir que sus competidores serán capaces de hacer lo mismo en el futuro. Por consiguiente, al analizar su ventaja competitiva, los directivos deben preguntarse no sólo cuán amplia es su ventaja, sino también cuánto va a durar.³⁷

Cuando los ejecutivos privados empiezan a pensar en el entorno competitivo y cómo sus ventajas en dicho entorno tienden a reducirse con el tiempo, se interesan de manera natural por el cambio y la incertidumbre, ya que si alguna cosa parece clara respecto al entorno es que cambiará. Los gustos de los consumidores cambiarán, y también lo hará la tecnología y los tipos de interés. Y estos cambios pueden mejorar o empeorar la posición competitiva de la empresa.³⁸

Además de la enorme incertidumbre sobre estos factores, existe un considerable margen de interacción estratégica entre las empresas competidoras.³⁹ Si un competidor toma una dirección, el mejor movimiento

para nuestra empresa será bastante diferente que si el competidor hubiese tomado otra dirección. Y los movimientos de todos los agentes se verán influidos por los movimientos anteriores.⁴⁰

Enfrentados a dichas incertidumbres, se animó a los directivos privados a pensar en el «posicionamiento» de sus empresas en su entorno, en lugar de desarrollar un camino fijo para la maximización de los beneficios. Su tarea ya no consistía simplemente en continuar refinando sus capacidades especializadas para producir los productos actuales; sino que debían diversificarse para el futuro y ser más ágiles para adaptarse a las nuevas oportunidades.⁴¹ Los métodos de producción sólo respondían a los problemas del pasado y establecían una base para el futuro. Pero no garantizaban un futuro con éxito.

Así pues, el concepto de estrategia corporativa impulsó a los ejecutivos no sólo a mirar fuera de su organización, en el entorno externo, sino también a pensar dinámica y estratégicamente: debían pensar en qué cambios se producirían en sus mercados; cómo posicionarían sus organizaciones para explotar posibles oportunidades o responder a amenazas predecibles; y qué inversiones fortalecerían su posición en el futuro.

Capacidad distintiva

El reto de posicionar sus empresas en mercados competitivos y dinámicos también obligó a los ejecutivos privados a analizar sus propias organizaciones en términos diferentes. Buscaron sus «capacidades distintivas».⁴²

Inicialmente, el concepto de «capacidad distintiva» parecía volver a centrar la atención directiva en el presente y en las operaciones corrientes de la empresa. No parecía interesarse por el mercado o el futuro. Se centraba en lo que la empresa sabía hacer en ese momento. Sin embargo, en la práctica, la identificación de las capacidades distintivas de la organización obligaba al directivo a identificar una abstracción, un conjunto de capacidades generales que la organización poseía y que indicaba qué posición podía ocupar en los mercados actuales, o incluso, en otros mercados en los que podía entrar.

Así, por ejemplo, una empresa de aparatos electrónicos definió su capacidad distintiva como «poner motores en cajas metálicas».⁴³ Dicha frase describe una capacidad productiva más que un producto y, por tanto, parece más concreta. Por otro lado, es una abstracción que no

sólo incluye los diferentes productos que la empresa elabora sino que sugiere nuevos productos. Además, identifica las capacidades distintivas de la empresa en comparación con otras del mismo sector. Así, se hizo posible que el directivo pensara: «Esto es lo que sabemos hacer en general. Me gustaría saber cuantos productos rentables podemos crear con este conjunto de capacidades».

Al pensar en la organización desde la óptica de sus clientes, compeñidores y capacidades distintivas, los ejecutivos privados fueron capaces de distanciarse de la tarea diaria de producir y servir productos para pensar en sus empresas a través de un contexto más amplio y en términos algo más abstractos.⁴⁴ Esta aproximación resultó útil porque permitió a los directivos identificar amenazas y oportunidades en sus entornos que de otra manera no hubieran percibido. También les ayudó a ser más imaginativos y más precisos al analizar las diferentes rutas que podían tomar para maximizar el valor del accionista en un entorno competitivo cada vez más complejo.

Diversificación y estrategia corporativa

Los conceptos expuestos hasta aquí resultaban apropiados para empresas monoproducto o cuyas líneas de producto se concentraban en un solo sector. En la medida en que las empresas se convirtieron en multiproducto, y en que las carteras financieras de las empresas empezaron a generar tan importantes beneficios como los nuevos productos o la aplicación de tecnologías de bajo coste, el concepto de la estrategia experimentó importantes adaptaciones.⁴⁵

Primero, otras cuestiones adquirieron importancia estratégica dentro de la empresa. Un recurso estratégico no tenía por qué ser un producto o una tecnología. Podía ser personal clave; una estrecha relación con los proveedores; o una ubicación que ofreciera ventajas fiscales y logísticas.⁴⁶ Incluso una licencia de una agencia reguladora podía ser considerada como una ventaja estratégica. En resumen, a medida que los análisis estratégicos fueron más sofisticados, éstos fueron revelando el valor estratégico de diversos elementos de la empresa.

Segundo, en lugar de concebir la empresa como un único negocio, los directivos empezaron a visualizarla como una cartera de diferentes negocios.⁴⁷ La cartera de negocios podía generar una ventaja en términos de coste o de diferenciación como resultado de las comple-

mentariedades en transacciones financieras, en la producción, la distribución o el marketing entre los diferentes negocios.

Pero incluso si la cartera no ofrecía ninguna de dichas posibilidades tecnológicas, aún podía generar una ventaja derivada de la diversificación del riesgo que supone la diversificación de productos y sectores. Si una empresa tiene productos en diferentes sectores, es menos vulnerable a las crisis en un sector en concreto, y está mejor preparada para aprovecharse del rápido crecimiento en sectores emergentes.⁴⁸ Sin embargo, la diversificación tiene sus costes: se difumina la dirección de la empresa, y con ella cierta capacidad productiva. Pero para muchas empresas, las ventajas financieras de una cartera diversificada de productos compensan de sobra la pérdida de dirección y experiencia.

Así, la estrategia fijó su atención en el análisis de la posición relativa de los productos de la empresa en diferentes mercados y de cómo los beneficios de un negocio podían financiar el desarrollo y los inevitables riesgos de un nuevo negocio. Así se enfatizaban los problemas de distribuir riesgos y gestionar la transición de una cartera de productos a otra, más que de encontrar un nicho de mercado en el que atrincherarse.

La estrategia como un acuerdo sostenible

Aún más recientemente, el concepto de estrategia corporativa parece sufrir otra revisión, esta vez para afrontar retos importantes de la gobernabilidad y la gestión de la empresa. Uno de estos retos procede del creciente poder de agentes externos diferentes a los accionistas y los clientes, para influir en las actividades y la disponibilidad de recursos de la empresa.

En el pasado, el principal grupo con el que la gerencia debía negociar al definir los objetivos generales de la empresa eran los trabajadores.⁴⁹ De hecho, hasta hace poco, los trabajadores han sido bastante eficaces en que sus demandas de mayor salario, condiciones de trabajo más seguras, y mayores prestaciones fueran recogidas.

Más recientemente, otros actores se han unido a los trabajadores a la hora de hacer demandas a la empresa privada. Ahora el gobierno, por ejemplo, no sólo exige impuestos a las empresas, sino que pretende utilizar las empresas como agentes para conseguir objetivos sociales como la protección del medio ambiente o la discriminación posi-

tiva.⁵⁰ Afortunadamente, algunas comunidades locales han conseguido imponer determinadas condiciones a empresas sensibles a su imagen pública.⁵¹ La presión de estos diversos grupos ha cambiado gradualmente el foco de atención directiva, pasando de la maximización del valor de las acciones, al cumplimiento de dicho objetivo, sujeto a un número creciente de restricciones sociales que, a veces, parecen más importantes que el objetivo original.⁵²

Tal y como cabía esperar, dichos cambios han estimulado otro cambio fundamental. Cada vez más, las empresas se sienten vulnerables a los intentos hostiles de compra por parte de emprendedores que creen percibir posibilidades económicas no explotadas en la empresa y ofrecen comprar la empresa a un precio superior al valor de mercado.⁵³ Su voluntad de pagar un precio más elevado se justifica en que los recursos de la empresa podrían ser utilizados más intensamente, más productivamente, o de manera más acorde con los intereses de los accionistas. Y los accionistas aceptan dichos planteamientos. Consiguientemente, los directivos se dedican a protegerse contra dichas tentativas de compra.

Estos retos a la gestión corporativa ha forzado a los directivos privados a abandonar la ilusión de que la autoridad para determinar el curso de la compañía les había sido delegada irrevocablemente. Los propósitos y planes, antes aprobados rutinariamente en las juntas generales de accionistas, son ahora discutidos por airados accionistas, cazadores de empresas, reguladores públicos o representantes de comunidades locales. Tal y como dice un profesor de gestión empresarial, «Estábamos acostumbrados a pensar que la formulación de la estrategia era una prerrogativa del director general. Ahora nos damos cuenta de que una estrategia exitosa es simplemente un acuerdo sostenible entre una variedad de actores que incluye los accionistas, los creditores, los clientes, los empleados, los proveedores, el gobierno y la comunidad local».⁵⁴

En suma, el concepto de estrategia en el sector privado ha ayudado a los directivos a analizar oportunidades para posicionar sus empresas en un mundo cada vez más complejo y dinámico. Al centrar su atención en las amenazas y oportunidades del entorno, y al animarles a concebir sus organizaciones como conjunto de capacidades distintivas y recursos estratégicos que controlan, el concepto les ha ayudado a formular planes de empresa concretos. De manera creciente, también se ven obligados a negociar sus planes con todos aquellos que tienen un interés en la empresa.

LA DEFINICIÓN DE LA MISIÓN Y LOS OBJETIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Nuestra pregunta es si dichos conceptos pueden ser adaptados para su uso por los ejecutivos públicos. En principio, las diferencias entre los dos sectores parecen enormes. Por ejemplo, el énfasis en los comitidos parece fuera de lugar ya que las organizaciones públicas suelen ser monopolios.⁵⁵ De manera similar, parece un poco extraño plantearse que las agencias gubernamentales dispongan de una cartera de productos que se complementan reciprocamente en términos financieros.⁵⁶

Sin embargo, tiene sentido aplicar el concepto de estrategia corporativa en el sector público. Por ejemplo, la constatación de que la organización dispone de capacidades distintivas más amplias de las que utiliza corrientemente es consistente con la concepción de la biblioteca del capítulo 1 como una especie de parque cubierto que puede ser utilizado para proveer servicios de guardería al mismo tiempo que sirve como lugar destinado a la lectura. La propuesta según la cual los ejecutivos públicos deben adecuar su actuación a las aspiraciones de los ciudadanos, supervisores y clientes responde al argumento desarrollado en el capítulo 2 sobre el valor público. Finalmente, la idea de que las organizaciones necesitan posicionarse en un mercado incierto y dinámico, y que las estrategias organizativas eficaces deben reflejar un acuerdo sostenible con los actores interesados, ilustra mejor el dilema de Ruckelshaus y Miller que la idea de que tienen un mandato bien definido. La estrategia corporativa puede incluso ayudar a los ejecutivos públicos a sentirse cómodos ante una realidad contra la cual han luchado durante mucho tiempo, caracterizada por un mandato ambiguo y vulnerable al cambio. Una respuesta eficaz a dicha realidad requiere organizaciones adaptables y flexibles más que rígidamente enfocadas en la consecución de un objetivo definido claramente.

El triángulo estratégico

Durante los últimos años, el profesorado de gestión política de la Kennedy School of Government ha trabajado con un concepto rudimentario de estrategia organizativa adaptado al sector público.⁵⁷ En términos sencillos, la estrategia organizativa es un concepto que simultáneamente: a) declara la misión o propósito general de la organización (construido en base a valores públicos importantes); b) explica

las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea; y c) explica cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos.

Para desarrollar una estrategia en una organización pública, un directivo debe alinear de manera coherente dichos elementos satisfaciendo tres pruebas. Primero, la estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genera valor para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad.

Segundo, la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. Es decir, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual el directivo debe rendir cuentas en último término.

Tercero, debe ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

Dichas pruebas son útiles porque identifican las condiciones necesarias para la producción de valor en el sector público.⁵⁵ Para verificar su necesidad, basta imaginar qué les sucedería a los directivos y sus organizaciones si alguna de dichas condiciones no se cumpliera.

Si los directivos tienen un propósito atractivo y valioso para el entorno político pero carecen de capacidad operativa para llevarlo a cabo, la visión estratégica fracasará. O bien el objetivo será rechazado como inviable o el entorno político encontrará una solución institucional diferente para alcanzarlo.

Si los directivos disponen de un objetivo valioso que es administrativa y operativamente viable pero no pueden obtener apoyo político, entonces la empresa también fracasará, porque no obtendrá el capital y los recursos necesarios.

Si los directivos conciben actividades que pueden recibir el apoyo político y son administrativamente viables pero carecen de significación, entonces la estrategia fracasará a largo plazo, no necesariamente porque la organización se vea menguada, sino simplemente porque las actividades supondrán un gasto inútil que alguien denunciará.

Finalmente, la alternativa más dolorosa para los directivos es aquella en que tienen ideas valiosas pero son incapaces de obtener el apoyo político o de implementarlas, ya que entonces también fracasarán como estrategias. Dichas ideas son tildadas de «académicas» en sentido peyorativo.

La utilidad del marco conceptual

Este marco conceptual, como los conceptos de estrategia corporativa en el sector privado, ayuda a los directivos públicos a distanciar-se de la tarea de supervisar y mantener sus organizaciones, permitiéndoles centrar su atención en analizar si actualmente su entorno político les obliga o permite cambiar los propósitos organizativos para poder así generar más valor público. Les ayuda a mantener un sentido de propósito que les permite cuestionar y liderar sus organizaciones hacia la producción de mayor valor público.⁵⁶ Es importante recordar que un directivo puede incrementar el valor público reduciendo el número de actividades de su organización y devolviendo así recursos a la economía privada. En el sector público como en el privado, crecer no es siempre deseable. De hecho, uno de los valores persistentes de nuestro entorno político es el deseo de mantener el sector público tan reducido como sea posible.

Más concretamente, el uso del concepto estimula a los directivos públicos a: analizar el entorno autorizador para captar posibles cambios en las aspiraciones políticas colectivas que guían sus operaciones; buscar en su entorno operativo problemas emergentes que sus organizaciones puedan solucionar, y revisar las operaciones de otras organizaciones así como las de la propia, buscando nuevos programas o tecnologías que sus organizaciones pueden utilizar para mejorar su actuación en el cumplimiento de su actual o nueva misión.

Tomados conjuntamente, el análisis de las demandas externas y de las capacidades internas ayuda a los directivos a comprender por qué sus organizaciones funcionan de este modo y el grado en que pueden confiar en ir hacia el futuro con paso firme. Si los ciudadanos y sus representantes demandan lo que las organizaciones producen, los directivos pueden estar tranquilos. Si, por el contrario, existen importantes desajustes entre lo que los ciudadanos y supervisores desean y lo que las organizaciones proveen, entonces los directivos deben realinear sus organizaciones con sus mandatos.⁵⁶

Incluso la ausencia de desajuste entre mandato y capacidad organizativa no implica que todo funciona correctamente. Los directivos, guiados por el triángulo estratégico, deben considerar la posibilidad de que aunque ciudadanos y supervisores parezcan satisfechos, la organización no está produciendo algo de valor.⁵⁶ Deben contrastar regularmente sus supuestos y los de los ciudadanos sobre la efectividad real de sus actividades. Éste es el reto: definir el concepto de valor públi-

co de manera algo independiente del apoyo y la legitimidad política de la organización, y sugerir que técnicas analíticas como la evaluación de programas y el análisis coste-beneficio tienen un papel importante como ayuda para directivos con el fin de identificar la creación de valor público.

Los directivos deben también considerar la posibilidad de que las cosas cambien, que surjan nuevas demandas políticas, o que aparezcan nuevas posibilidades tecnológicas. En la medida en que dichos cambios redefinen lo que es valioso que hagan las organizaciones, los directivos deben estar alerta y responder con los ajustes necesarios.

En resumen, el concepto centra la atención directiva hacia fuera, hacia el valor de la producción organizativa, hacia arriba, hacia la definición política del valor, y hacia abajo y hacia dentro, hacia la actuación organizativa actual.⁸² En la medida en que dicha revisión revela importantes incongruencias en la posición de la organización, entonces el directivo está obligado a repensar su estrategia hasta que esté más alineada.⁸³

Técnicas analíticas de planificación estratégica

Cada vértice del triángulo aporta una aproximación diferente a la cuestión sobre lo que es valioso y viable hacer. De manera más importante, cada vértice supone la utilización de un conjunto diferente de técnicas analíticas para responder a la cuestión básica que cada vértice simboliza.

Por ejemplo, al preguntarse sobre el valor sustantivo de un objetivo organizativo, se estimula a los directivos a reflexionar sobre el valor de sus esfuerzos y a utilizar el aparato analítico que les puede ayudar a ello. Se puede utilizar el aparato técnico de la evaluación de programas y el análisis coste-beneficio para responder a dicha cuestión.⁸⁴ Los directivos también pueden utilizar los análisis filosóficos y legales de la justicia social, equidad fundamental y cualquier derecho individual que sea afectado por las actividades de la organización.⁸⁵

Al preguntarse sobre si un objetivo es políticamente sostenible, se invita al análisis del debate político que rodea la organización.⁸⁶ Este análisis puede incluir los valores que están en juego en las actividades de la organización, los intereses de los legisladores que supervisan la organización, las demandas de los grupos de interés, o aquel saber convencional que justifica y guía las actividades de la organización.⁸⁷

Al preguntarse sobre si un objetivo es viable, se puede confiar en las técnicas de análisis de viabilidad e implementación.⁸⁸ Dichas técnicas se basan en los conocimientos de las vías a través de las cuales y los ritmos según los cuales las organizaciones se transforman.⁸⁹

En suma, pensar estratégicamente en el sector público requiere que los directivos asignen igual importancia a la sustancia, la política y la implementación organizativa. En la actualidad solemos encontrar dichos elementos inconexos. Algunos actores, como los expertos académicos y analistas de políticas, son especialistas en la materia sustantiva.⁹⁰ Otros, como los cargos electos o los directores de los gabinetes jurídicos, se especializan en los juegos políticos.⁹¹ Finalmente, aquellos que dirigen las unidades de gestión se especializan en la viabilidad administrativa. Así pues, pensar estratégicamente requiere la integración de las tres perspectivas. Si se deja de lado alguna perspectiva, se olvidará realizar alguna consideración importante sobre la creación de valor.

Un contraste de las tradiciones clásicas en la administración pública

El triángulo estratégico está diseñado para influenciar la distribución de la atención, pensamiento y acción de los directivos entre los diferentes entornos operativos. Les puede ser especialmente útil para realizar la tarea crucial de definir la misión y los objetivos de la organización. Para profundizar en la comprensión del concepto estratégico y continuar la evaluación de su utilidad, vale la pena compararlo con la orientación asociada comúnmente a la tradición clásica de la administración pública.⁹²

Posiblemente la diferencia más notable es que la tradición clásica de la administración pública no centra la atención del directivo en cuestiones relativas al propósito y el valor o en el desarrollo de la legitimidad y el apoyo político. La tradición clásica asume que dichas cuestiones se han resuelto en el establecimiento del mandato político o legislativo de la organización.⁹³ El mandato político define simultáneamente el propósito organizativo y crea la presunción normativa de que dicho propósito tiene valor público. El mandato también aporta explícitamente los recursos —dinero y autoridad pública— que la organización necesita para conseguir sus propósitos. Finalmente, autoriza a los directivos a utilizar dichos recursos para la consecución de los objetivos establecidos.

Dado que las cuestiones referentes a los recursos, autorización y valor han sido resueltas en el establecimiento del mandato político, los directivos deben concentrarse en las tareas internas—hacia abajo y hacia dentro—utilizando los recursos disponibles para conseguir los objetivos establecidos de la manera más efectiva y eficiente posible.⁷⁴ Al intentar conseguir dicho objetivo, los directivos se basan en su experiencia administrativa y utilizan los siguientes instrumentos de influencia gerencial: diseño organizativo, presupuestación, desarrollo de los recursos humanos y control de gestión.⁷⁵ Cuando los directivos miran hacia arriba y hacia afuera, lo hacen principalmente para asegurarse que operan dentro del marco de los objetivos establecidos, eso es, para asegurarse que los cumplen de manera responsable.⁷⁶ La definición—y redefinición—del propósito queda así en manos de los legisladores.

En cambio, el triángulo estratégico se basa en el supuesto de que los directivos públicos deben definir el propósito y la misión organizativos. Les recuerda también que deben desarrollar concepciones de propósitos valiosos a partir de fuentes que van más allá de los límites de su experiencia administrativa. Se ven estimulados a utilizar técnicas analíticas para analizar el entorno operativo y para evaluar su propia actuación como base para la formación de opiniones independientes sobre el valor de las actividades pasadas o planeadas.

Los directivos deben interactuar con el sistema político pero no únicamente en relación con los propósitos establecidos en sus respectivos mandatos sino a través de un diálogo continuo e interactivo. También deben mirar más allá del mandato para averiguar cómo las diferentes aspiraciones políticas se han reflejado en el mandato que pretende guiar su actuación, y cómo el equilibrio de las fuerzas políticas evoluciona con el tiempo.⁷⁷ Los directivos deben implicar a sus supervisores políticos en un proceso deliberativo para mejorar su interpretación de lo que el sistema político considera valioso.⁷⁸ Además, los directivos deben adoptar esta actitud respecto al juego político no sólo en momentos excepcionales cuando se está legislando sobre la organización sino de manera rutinaria.

Más radical es la idea de que el conocimiento de los directivos de las capacidades distintivas de sus organizaciones—combinado con lo que están aprendiendo sobre las necesidades de sus clientes y potenciales usuarios a través del funcionamiento presente—puede sugerirles iniciar nuevas actividades que generen valor. Así, por ejemplo, la directora de la biblioteca del capítulo 1 considera si debe, y en caso afirmativo, de qué manera, satisfacer las necesidades de los niños cuyas madres tra-

bajan. A primera vista, una iniciativa de este tipo parece que va más allá de su misión y además es difícil de llevar a cabo, consiguientemente, algo a lo que debe resistirse. Sin embargo, reflexionando un poco más, dicha idea puede responder a su misión ya que requiere una capacidad distintiva que su organización ha adquirido. En resumen, ella ha captado la posibilidad de un nuevo uso valioso de su organización. Al igual que los directivos privados que buscan nichos en sus entornos para los cuales están bien posicionados, los directivos públicos con orientación estratégica pueden identificar nuevas oportunidades para sus organizaciones para satisfacer demandas políticas emergentes o para responder a nuevas necesidades que hasta ahora no se habían identificado.

Así, esta concepción estratégica pretende incorporar, en el repertorio obligado de los directivos públicos, las técnicas de análisis político y de políticas así como el análisis administrativo y organizativo. Al hacerlo, el concepto de gestión estratégica en el sector público parece elevar el rol de los directivos públicos de técnicos, es decir, aquellos que seleccionan entre métodos administrativos bien conocidos aquél para conseguir propósitos definidos por otros, a estrategias, es decir, aquellos que escanean el entorno político y operativo para detectar oportunidades para sus organizaciones con el fin de generar valor público.⁷⁹ También comporta que su trabajo administrativo pase de asegurar la continuidad y la eficiencia de sus tareas actuales a improvisar la transición del funcionamiento actual a un modelo futuro. De manera similar a los ejecutivos privados, el trabajo de los directivos públicos consiste en posicionar sus organizaciones que lideran para crear valor público, y no simplemente emplear unos recursos para conseguir propósitos establecidos en su mandato.

Sin embargo, dicha invitación puede comportar peligros para la gobernabilidad democrática. Animar a los directivos públicos a usar su imaginación para generar valor público puede ser peligroso. Al analizar este riesgo, sin embargo, debemos tener presente que el cambio fundamental que recomiendo se debe producir en la reflexión y la actuación de los directivos, no en el marco institucional existente que les obliga a rendir cuentas.⁸⁰ En su actuación, los directivos siguen estando atados a una supervisión estrecha que ahora restringe su margen de actuación y por las rigideces de las burocracias que pretenden liderar. Lo único nuevo que propongo es que los directivos se sientan autorizados a analizar imaginativamente sus entornos buscando propósitos que generen valor, y luego que aprovechen cualquier oportunidad que perciban en la interacción con su entorno político autorizador y

lleven a cabo innovaciones dentro de sus organizaciones. Si consiguen encontrar y aprovechar oportunidades para generar valor, será porque se habrán ganado sus galones en entornos institucionales muy duros, no porque éstos se hayan convertido en más plácidos.

Para ver cómo funciona este concepto en la práctica y el tipo de decisiones que un directivo debe tomar cuando compromete a su organización y a una determinada estrategia, volvamos a los ejemplos de Ruckelshaus y Miller.

LA MISION DE LA EPA: LA REDUCCION DE LA CONTAMINACION

Ante el reto de dotar de una dirección para la nueva EPA, Ruckelshaus definió la misión de ésta como la «reducción de la contaminación». Este concepto genérico, y las acciones sustantivas, políticas y administrativas que conllevó, funcionaron bien como visión estratégica para la nueva organización.

La reducción de la contaminación como estrategia organizativa

Al ligar a la EPA al objetivo de reducción de la contaminación, Ruckelshaus hizo una importante declaración sustantiva sobre el valor público que iba a producir. De manera más precisa, indicó cómo iba a equilibrar los deseos de la sociedad de tener un entorno atractivo, saludable y limpio, por un lado, y los deseos de un mayor crecimiento económico, menos impuestos, y una mínima intervención pública en una economía de mercado, por otro lado. Desde el punto de vista de Ruckelshaus, el valor público se encontraba en destinar más recursos para limpiar el entorno, y no en mantener el *status quo*. Saber sobre qué bases tomó esta decisión crucial es una cuestión importante.

Una primera razón podría ser la adopción de esta posición en respuesta al debate político sobre el tema. La preocupación de muchos americanos por preservar la calidad del entorno pareció persuadirle que un mayor esfuerzo en la limpieza del entorno no sólo era políticamente viable, sino que también era, por esa misma razón, deseable desde un punto de vista normativo.

Una segunda razón podría ser que en aquel momento las condiciones objetivas indicaban que la calidad del entorno se estaba deteriorando, afectando los valores esenciales en este campo, como la salud,

la belleza y la preservación del entorno. Sin embargo, es importante recordar que nadie sabía a ciencia cierta si la calidad del entorno se estaba deteriorando o no, cuáles eran las consecuencias de dicha deterioración, o de qué manera se podía luchar contra este deterioro. No existían datos sobre el estado del entorno ni sobre los costes y la efectividad de las posibles intervenciones para reducir la contaminación, que permitieran dar una respuesta con base científica a estas cuestiones. Consiguientemente, algunos llegarían a la conclusión de que Ruckelshaus debía esperar prudentemente hasta que dispusiera de pruebas suficientes que justificaran el lanzamiento de un programa de limpieza medioambiental muy caro. Ésta era, sin duda, la opción que el presidente Nixon y su equipo preferían.

A pesar de ello, Ruckelshaus decidió comprometer a la EPA y al país entero y empezar el proceso de limpieza ecológica. Una justificación a la toma de esta decisión podría ser que la mejor manera para que la sociedad conozca los costes y los beneficios de la protección medioambiental consiste en llevarla a cabo durante un tiempo y ver lo que sucede. Sin hacer nada para evitar la contaminación o para limpiar los vertidos acumulados, la sociedad no tendría oportunidad de conocer los beneficios o los costes de la limpieza medioambiental.

El mismo Ruckelshaus resumió así su valoración sobre el valor de la protección medioambiental: «Teníamos una gran legitimidad». ⁸² La lectura que hizo del debate político como de las circunstancias objetivas lo llevaron a iniciar la limpieza.

En cuanto a su capacidad para sostener el apoyo político, el concepto de reducción de la contaminación equilibraba satisfactoriamente los valores políticos en controversia que afectaban a la nueva agencia. Por otro lado, la frase sugería un compromiso con la acción en lugar de dedicar más esfuerzos al análisis; eso era lo que transmitía la palabra «reducción». Para los ecologistas, esta declaración suponía un importante avance respecto a las políticas anteriores y, consiguientemente, mereció su apoyo a pesar de sí. Por otro lado, la frase no aclaraba de qué manera Ruckelshaus iba a orientar su programa de limpieza. Iba a reducir, no a eliminar la contaminación. También parecía indicar que el proceso iba a ser gradual. Los agentes contaminadores iban a tener tiempo para adaptarse a las nuevas circunstancias. Estas características satisficieron, al menos en un primer momento, a aquellos que tendrían que pagar el coste de la limpieza.

En cuanto a la viabilidad operativa, la frase también presentaba unas características atractivas. Identificaba la tarea operativa central

que la organización debía ejecutar: encontrar alguna manera para motivar a los agentes contaminantes a reducir la contaminación atmosférica y acuífera. Y estaba formulada de manera que permitía a Ruckelshaus alcanzar resultados inmediatos sin revisar los objetivos operativos de la organización. Tal y como comentó un participante en un curso para directivos en la Kennedy School: «Ruckelshaus ha encontrado un objetivo organizativo que es de inmediata implementación, pero nunca totalmente alcanzable y, consiguientemente, siempre se puede mejorar».

Así pues, el compromiso de la EPA con el objetivo de reducir la contaminación satisfacía los requisitos de una estrategia organizativa exitosa. Identificaba un propósito que tenía un valor público verosímil, calculado tanto en términos políticos como en términos sustantivos. Atrajo suficiente legitimidad y apoyo político para asegurar el funcionamiento continuado de la EPA. Y definió una tarea operativa ambiciosa pero que no estaba fuera del alcance de la organización.

Primera estrategia para la puesta en práctica: mantener la legitimidad

Sin embargo, para hacer del objetivo de reducción de la contaminación algo más que un eslogan vacío, Ruckelshaus debía llevar a cabo acciones específicas en los ámbitos político, sustantivo y administrativo para evidenciar su compromiso con este objetivo y dotar a su organización de la capacidad suficiente para llevarlo a cabo. En el ámbito político, esto le obligó a instar y equipar a la EPA para que pudiera responder a las crisis ecológicas con nuevas maneras de utilizar el poder público. Así, durante el primer año, siempre que se produjera una crisis ecológica, la EPA interpondría aunque fuese sólo para hacer un comentario o anunciar la realización de un estudio. Además, la EPA denunció a una media docena de agentes altamente contaminadores, incluyendo a empresas privadas y departamentos municipales de la vía pública. Estas acciones satisficieron a los supervisores políticos ya que pusieron de manifiesto que el compromiso de la agencia con la reducción de la contaminación era real y no meramente retórico.

El compromiso de Ruckelshaus también le obligó a mostrar cierto grado de independencia respecto a la Casa Blanca, ya que la gente percibía a Nixon como un personaje escéptico sobre el valor de la cruzada ecológica. Cuando la posición independiente y el entusiasmo eco-

logista de Ruckelshaus pusieron en peligro sus relaciones con el equipo de la Casa Blanca, éste argumentó que su posición activista neutralizaba la amenaza políticamente poderosa del senador Muskie. Este argumento le permitió mantenerse razonablemente alineado con uno de sus más importantes supervisores.

Además, durante todo el mandato, Ruckelshaus mantuvo canales de comunicación —y potencialmente de influencia— con aquellos congresistas clave que querían evitar que el movimiento ecologista fuera demasiado poderoso o perjudicara los intereses económicos de sus grupos de interés. Para apoyar a Ruckelshaus, necesitaban poder influir en la forma y el ritmo del proceso de elaboración e implementación de las nuevas regulaciones para asegurar una adaptación gradual y lo menos disruptiva posible. Así, Ruckelshaus contrató a un consultor especializado que le mantuviera informado sobre los intereses de los agricultores representados por el congresista Jamie Whitten, el presidente del subcomité presupuestario del Congreso al cual Ruckelshaus debía rendir cuentas. En conjunto, estas acciones permitieron que Ruckelshaus dispusiera del apoyo de una coalición política tanto para él, como para la EPA y su objetivo de reducción de la contaminación.

Segunda estrategia para la puesta en práctica: decisiones políticas sustantivas

Sustantivamente, Ruckelshaus impulsó su estrategia al decidir sobre cuestiones políticas de manera que sus decisiones reflejaban simultáneamente su determinación a avanzar en la limpieza ecológica y su disponibilidad a negociar sobre el ritmo y la forma de dicha limpieza. Confrontado a la cuestión sobre si prohibir el DDT —un pesticida con mala reputación gracias a Rachel Carson—, Ruckelshaus optó por prohibirlo. Hubiera sido difícil hacer otra cosa y mantener una percepción pública como persona comprometida con la limpieza ecológica. «También contribuyó a ello el hecho de que hubieran aparecido pesticidas más efectivos y seguros desde las denuncias de Carson.»

Ante la cuestión de fijar estándares de calidad atmosférica a pesar de que el conocimiento científico existente era insuficiente para demostrar que la polución atmosférica de los coches produce efectos nocivos, Ruckelshaus decidió imponer estándares basándose solamente en un estudio empírico. Aparentemente, creyó que era más importante

empezar la limpieza ecológica que fijar unos estándares óptimos desde el principio.

Ante la cuestión de imponer sanciones a los fabricantes de coches que no cumplan los estándares medioambientales, Ruckelshaus decidió imponer multas a los camiones, y no a los coches. Esta medida alertó a los fabricantes de vehículos sin perjudicarlos enormemente. En cada uno de estos casos, Ruckelshaus tomó decisiones firmes que establecieron las bases para futuros avances en la limpieza del entorno pero sin infligir costes económicos desorbitados.

*Tercera estrategia para la puesta en práctica:
construir capacidades operativas*

Operativamente, las decisiones clave de Ruckelshaus se centraron en el diseño de la estructura de la organización y los nombramientos de los directivos medios en la estructura que él había creado. Un equipo especial de la Office of Management and Budget (OMB) [Oficina de gestión y del presupuesto] le sugirió adoptar la estructura funcional estándar, entonces común a muchas organizaciones federales, que consistía en nombrar subdirectores para las áreas de administración y gestión, ciencia y tecnología, monitoreo e inspección, e imposición de la ley.⁵⁸ Otros actores, más preocupados por las finalidades últimas de la organización, le recomendaron una organización por programas. Los programas, a su vez, podían ser definidos por el tipo de medio a preservar (aire, tierra, agua) o por el agente contaminante. Así pues, le propusieron nombrar subdirectores para la contaminación atmosférica, la contaminación acuifera, los residuos sólidos, la contaminación acústica, y así sucesivamente.

Al final, Ruckelshaus no siguió ninguna de estas recomendaciones. Optó por una estructura mixta que incluía subdirectores de administración, imposición de la ley, programas de contaminación atmosférica, programas de contaminación acuifera, e investigación científica. Se puede interpretar esta estructura como un simple compromiso entre las dos propuestas. Sin embargo, una interpretación diferente sería que esta estructura seguía una lógica dictada por una concepción a largo plazo de la EPA en lugar de optar directamente por la estructura óptima.

A corto plazo, Ruckelshaus necesitaba desarrollar cierta capacidad organizativa para actuar en contra de los contaminadores flagrantemente: una unidad de imposición poderosa. Tres razones hacían de esta capacidad un elemento central de su visión estratégica.

Primero, la creación de dicha unidad simbolizaba de manera concreta su firme compromiso con la lucha contra la contaminación. En la medida en que hubiera calculado correctamente el equilibrio entre las fuerzas políticas, la creación de dicha unidad le daba credibilidad y le permitía continuar operando con un apoyo razonable y entusiasta por parte de sus supervisores políticos.

Segundo, el compromiso con la acción, reflejado en la creación de la unidad y soportado por un apoyo político sostenido, no sólo le otorgaba cierta libertad y discrecionalidad en el corto plazo, sino que también abría posibilidades para una potencial fuente de dinero y autoridad adicional a largo plazo. Ruckelshaus necesitaba estos activos para construir en el futuro la capacidad operativa de la EPA. Ruckelshaus comprendió la diferencia entre llevar a cabo acciones inmediatas pero meramente simbólicas y convertir la EPA en una organización que pudiera luchar contra la contaminación en un frente más amplio y a gran escala. Para esto, necesitaba un flujo constante de dinero y autoridad que se proyectara en el futuro, y que pudiera ser utilizado como inversión.

Tercero, las acciones simbólicas contra los agentes contaminantes le ayudaron a fortalecer el movimiento ecologista centrandolo su atención en los objetivos visibles y consiguiendo así un potencial y poderoso aliado. Esta alianza permitiría mantener el flujo de dinero y autoridad para la organización en el futuro mientras que produciría beneficios operativos casi instantáneamente. Cuanto más fuerte fuera el movimiento ecologista, más pronto los contaminadores se verían obligados a tomar acciones para limpiar el entorno. El movimiento podría conseguir educar y persuadir a los contaminadores al mismo tiempo que presionarlos para cambiar. Y lo que es más importante, indicaría a los contaminadores que eventualmente se verían obligados a dejar de contaminar y que consiguientemente se podrían ver beneficiados si empezaban a adaptarse antes que la competencia en lugar de esperar que la EPA los inspeccionara.⁵⁹ La EPA se vio obligada a confiar en estos efectos, ya que disponía de un poder limitado para imponer inmediatamente un programa de limpieza ecológica sin la presión social para un cumplimiento voluntario.

Por razones tanto políticas como operativas, Ruckelshaus creó una Unidad de Imposición que dependía directamente de él. De hecho, esta unidad llevó a cabo las acciones que establecieron la imagen de la EPA en sus primeros años y que ayudaron a mantener el apoyo político para la lucha contra la degradación ecológica.

Aunque a corto plazo la unidad de imposición fue la prioridad más importante, el problema fundamental que la organización afrontaba a medio plazo era convertir su autoridad política y legal para limpiar el entorno en obligaciones específicas para los contaminadores. La legislación sobre limpieza de la atmósfera y el agua había establecido unos procedimientos particulares para conseguir dichos objetivos. En el caso de la atmósfera, el gobierno federal estaba autorizado a establecer estándares de calidad atmosférica, y los estados estaban obligados a desarrollar planes estatales de control de la contaminación para asegurar el cumplimiento de los estándares federales. En el caso de la contaminación acuifera, los estados decidían tanto sobre los estándares de limpieza a conseguir como sobre la manera en que el coste de la limpieza se distribuía entre los contaminadores. El programa de contaminación acuifera también incluía una sustanciosa subvención federal para las agencias municipales de la vía pública; mientras que el programa de contaminación atmosférica dependía solamente de la autoridad del gobierno para conseguir sus propósitos.

En el momento en que se creó la EPA, se había llevado a cabo una ínfima parte de estas tareas. A pesar de ello, hasta que no se completara, ningún contaminador estaba obligado legalmente a limpiar el entorno ni disponía del conocimiento suficiente para contribuir a la protección del medio ambiente.

Para asegurar que esta empresa avanzaba, Ruckelshaus mantuvo las unidades administrativas que realizaban dichas tareas. Consideró que alterarlas retrasaría su actuación, particularmente por el hecho de que el equipo central de la EPA se concentraría en la imposición de la ley y en los arreglos estructurales necesarios para integrar las diferentes unidades.

Consideró que el talón de Aquiles de la EPA a largo plazo sería probablemente la base científica para justificar el esfuerzo en la limpieza. A corto plazo, la indignación en contra de la contaminación sería suficientemente fuerte como para mantener el apoyo para una acción razonablemente decidida. Existían suficientes objetivos flagrantes y ecológicamente insignificantes para permitir a la EPA justificar su misión global o sus decisiones específicas respecto a determinadas empresas. Para mantener la legitimidad sobre la cuestión, la indignación debía apoyarse en una base científica. Para crear esta capacidad, Ruckelshaus debía crear una organización atractiva para los científicos medioambientales de primer nivel; debía darles suficiente tiempo, no sólo para desarrollar la base de conocimiento, sino también para formar a la gen-

te que pudiera levantarla. Organizativamente, la mejor manera de conseguir estos objetivos fue crear una Unidad de Investigación Científica que aislaría a los científicos que trabajaban en ella de las demandas operativas del corto plazo mientras los mantenía centrados en la misión de la EPA.

Los resultados

Como resultado de la estrategia de Ruckelshaus, la EPA y la sociedad norteamericana emprendieron una determinada causa: la limpieza del entorno. La atmósfera y las aguas empezaron a estar limpias a un ritmo más rápido de lo que habría conseguido una postura menos agresiva. La EPA se convirtió en una agencia poderosa que atrajo a gente muy cualificada y que empleó bien su talento. Ruckelshaus ganó popularidad como líder y directivo público de primer nivel, muy admirado por los políticos que trabajaban con él y por su equipo de directivos y científicos. Estas consecuencias fueron todas positivas.

En el lado negativo, la estrategia de Ruckelshaus creó ciertas rigideces en la lucha pública contra la degradación medioambiental, que generaron altos costes a medida que surgían dificultades y nuevas amenazas.⁸⁵ Al definir la misión como una reducción de la contaminación y enfatizar el cumplimiento de la ley como enfoque principal, Ruckelshaus hizo que fuera difícil para la organización modificar su estrategia hacia enfoques que hacen un uso efectivo del mercado para determinar los lugares donde la limpieza se puede hacer a bajo coste. Al no diferenciar las posibles justificaciones para la limpieza medioambiental (por ejemplo, estética, sanitaria o preservacionista), y al enfatizar los programas convencionales de la atmósfera y las aguas, Ruckelshaus pudo haber retrasado la respuesta del gobierno al problema de los residuos tóxicos, un problema que era probablemente más importante y más difícil de resolver que aquellos que centraron la atención de la EPA.

Pero estos puntos negativos solamente sugieren que una sola estrategia no puede conseguirlo todo a largo plazo. De hecho, por definición, una estrategia acentúa algunos propósitos a expensas de otros.⁸⁶ Además, la decisión sobre qué priorizar, siempre se ve condicionada por el momento en que se toma la decisión. Cualquier estrategia parece menos adecuada con el paso del tiempo. En consecuencia, el test correcto para una estrategia no consiste en resolver todos los problemas para siem-

pre, sino en si resuelve los problemas más importantes para los años venideros y deja un margen razonable para adaptarse a cuestiones que no fueron anticipadas en un primer momento. Según este test, la estrategia de Ruckelshaus para la EPA parece bastante valiosa.

LA MISIÓN DEL DYS: LA HUMANIZACIÓN DEL TRATO A LOS JÓVENES

Aceptando el reto de liderar el departamento de servicios juveniles de Massachusetts, Jerome Miller definió su misión como «la humanización del trato a los jóvenes». Este objetivo, también, parecía satisfacer las condiciones requeridas para una estrategia efectiva para su organización.

Humanizar el trato como estrategia organizativa

Al igual que la visión estratégica de Ruckelshaus, la concepción de Miller estaba diseñada para satisfacer y ayudar a organizar las exigencias políticas respecto a su organización. Trató de captar el entusiasmo de un colectivo político emergente que intentaba redefinir los acuerdos políticos que habían guiado la actividad de la organización. Pero Miller fue más lejos que Ruckelshaus. En lugar de reconciliar los intereses contrapuestos, Miller orientó la organización hacia una visión cercana a las aspiraciones de los reformistas más radicales. Recogió las concepciones de los reformistas que defendían un trato más justo para los jóvenes y un mayor énfasis en la reinserción, en lugar de expresar los valores de aquellos que se inclinaban por proteger a la comunidad de la delincuencia juvenil. El éxito político de Miller dependía de su capacidad de mantener el apoyo de dicho grupo político.

Sustantivamente, Miller pensó que las ventajas de un tratamiento más justo serían evidentes no sólo al demostrar que las operaciones del DYS se enmarcan en una visión de lo que los jóvenes se merecen, sino también en términos prácticos al reducir la reincidencia y ahorrar dinero a largo plazo. A pesar de la escasa evidencia que existe en la actualidad, teorías ampliamente aceptadas fundamentan la verosimilitud de este afirmación.⁵⁷ En cualquier caso, comparado con la manera cara, injusta e ineficaz en la cual el DYS está operando actualmente, casi cualquier acción podría considerarse como una mejora, al menos en la mente de Miller y en la de sus superiores.

Operacionalmente, el concepto también identificó las tareas clave que la organización debía llevar a cabo. La manera en la que el DYS trataba a los jóvenes debía cambiar, del «trato deshumanizador» al «trato humanizador». Probablemente, esto suponía no sólo aumentar el número de servicios educativos y de reinserción para los jóvenes sino también tratarlos con respeto, e incluso amor. Podía también significar mantener el contacto de los jóvenes con sus padres y sus comunidades, tratándolos como jóvenes y no como terroristas urbanos.

La visión de Miller era audaz. Mientras que la estrategia de Ruckelshaus parecía tratar de situarse en una posición central de equilibrio respecto al conflicto político que rodeaba a su organización, la estrategia de Miller parecía alinearse con uno de los extremos. Mientras que existía suficiente evidencia objetiva para mantener un amplio apoyo público para la lucha contra la contaminación, sólo existía una teoría sociológica en crisis y un cierto criterio moral sobre la justicia de un tratamiento humanizador de los delincuentes juveniles. Mientras que la estrategia de Ruckelshaus dependía del desarrollo gradual de una nueva organización, la de Miller parecía requerir una reorientación radical de una organización ya existente. Es evidente que Miller adoptó una estrategia mucho más arriesgada que Ruckelshaus.

Primera estrategia para la puesta en práctica: desarrollar capacidades operativas

Como Ruckelshaus, Miller tenía que encontrar maneras concretas para demostrar su compromiso con el objetivo de humanizar el trato, tanto en la esfera política como en la operativa/organizativa. En un primer momento, Miller intentó poner en práctica su estrategia transformando los reformatorios. Suprimió las normas respecto al peinado y la vestimenta, y de esta forma eliminó una fuente de poder de la cual el personal de vigilancia se había servido para imponer la disciplina en los reformatorios. También hizo una ronda de visitas a los reformatorios, «buscando personas que compartieran sus objetivos», y les autorizó a iniciar nuevos programas independientemente de su estatus en la jerarquía organizativa. Atrajo a voluntarios para llevar los nuevos programas de atención a los jóvenes. Probablemente lo más importante que hizo fue alentar a los jóvenes a hablar de su situación y a comentarle las quejas sobre el comportamiento del personal. Estas acciones revolucionaron los reformatorios, no sólo alteraron las

políticas y los procedimientos entonces vigentes, sino que también destruyeron el modelo entonces imperante de relaciones entre el personal y los jóvenes.

Aunque dichas reformas crearon cierto conflicto dentro de los reformatorios, Miller al final se convenció de que era imposible cambiar de manera significativa la forma en que los jóvenes eran tratados sin alterar la estructura de los reformatorios. El DYS, dijo Miller, es «como China»: absorbería todos los esfuerzos de cambio sin inmutarse. Consiguientemente, decidió emprender una serie de reformas organizativas para crear alojamientos alternativos para los jóvenes.

El siguiente movimiento de Miller consistió en aumentar el gasto en algunas partidas presupuestarias poco utilizadas, para contratar los servicios de padres adoptivos y agencias privadas para supervisar y cuidar a los jóvenes. Además, Miller redujo significativamente el período medio de residencia en los reformatorios. Irónicamente, no pretendía hacerlo cuando envió un informe a los directores de varios reformatorios, estableciendo un mínimo de tres meses de residencia. Sin embargo, los directores interpretaron dicho mínimo como el máximo esperado y empezaron a dejar libres a los jóvenes bajo palabra.

Este posiblemente no fue un malentendido completamente inocente, ya que los directores de los reformatorios se sentían amenazados por las ideas de Miller, y podían esperar que la indignación popular generada por las salidas paralizara las innovaciones de Miller. Sin embargo, si éste era su objetivo, no se cumplió. Tanto ellos como Miller se sorprendieron al observar que incluso con la reducción de la población en los reformatorios, nadie parecía quejarse. Miller decidió continuar y aceleró la puesta en práctica de sus iniciativas.

En un gesto que pretendía simbolizar su determinación en la desinstitucionalización de la población juvenil, Miller ordenó la clausura del reformatorio de Bridgewater a raíz de un motín durante la visita de la mujer del gobernador. Rápidamente ordenó el escombro del edificio.

La última acción de Miller, para conseguir el establecimiento de una base administrativa y operativa para la supervisión de los jóvenes fuera de los reformatorios, fue crear una red administrativa regional en la estructura del DYS paralela a la estructura organizativa de los reformatorios. A dicha red le asignó el trabajo de encontrar alojamiento alternativo a los jóvenes confiados al DYS. A medida que la población en los reformatorios del DYS disminuía, la importancia relativa de la red regional crecía, hasta que ésta, en lugar de los reformatorios, se convirtió en el corazón de la organización.⁸⁸

*Segunda estrategia para la puesta en práctica:
mantener la legitimidad*

Obviamente, para gestionar estos cambios radicales en la estructura y el funcionamiento del DYS, Miller necesitaba de manera sostenida un gran «capital». Necesitaba recursos financieros para pagar el elevado aumento de los costes asociado a la gestión de la transición de un sistema en el cual se vigilaba a los delincuentes dentro de los reformatorios, que seguían reclamando fondos, a un programa que se ocupaba de ellos a través de la atención comunitaria que debía construirse desde cero. Tan importante como el capital financiero era el capital político que le permitiría llevar adelante su visión controvertida a pesar de la resistencia organizada del personal de seguridad, el escepticismo de la policía y los jueces que se mostraban contrarios a su enfoque, y el miedo de los ciudadanos que debían hacer frente a la reinserción de jóvenes que habían delinquido.

Para sostener su mandato de humanizar el trato a los jóvenes delincuentes, Miller tenía que mantener y construir el apoyo de individuos y grupos que le autorizaran a tomar medidas y le protegieran de los ataques de sus detractores. Un apoyo vital fue el del gobernador Sargent y del consejero Goldmark, que se mantuvieron firmes en su apoyo al proyecto de Miller. También recibió apoyo inesperado de dos miembros del parlamento de Massachusetts que consiguieron rechazar propuestas legislativas para investigar la «mala gestión» de Miller en el departamento.

Mientras que parecía que estos individuos apoyaban a Miller por compromiso con su causa, el resultado ser un político triunfador y un magnífico defensor de su causa. Tal y como dijo un observador, desde un principio, Miller «se casó con los medios». Tuvo mucho acierto en hacer públicas las terribles condiciones de los reformatorios de Massachusetts, mostrando la dimensión humana de los jóvenes que aparecían en la mente de la población como jóvenes criminales viciosos. Prometió salvar a los jóvenes del abandono social. En contra del poder político de dicho valor en aquel momento, las preocupaciones que algunos podían esgrimir sobre una cierta ineficiencia administrativa y cierto aumento de la delincuencia juvenil parecían injustificadas. A excepción de un grupo reducido de acérrimos oponentes, los profesionales de los medios de comunicación dieron una cobertura entusiasta a Miller y sus reformas.

Junto a los poderosos valores que defendía, y el amplio apoyo mediático, Miller consiguió fortalecer los grupos que defendían a los jóvenes por todo Massachusetts. Estos grupos aportaron a Miller el apoyo polí-

tico que le permitía mantener el compromiso de sus partidarios y dejar al margen sus adversarios. Además, constituían un núcleo de gente que podía trabajar en los programas de Miller tanto dentro como fuera de los reformatorios. Inicialmente, muchos de los voluntarios que crearon programas en los reformatorios procedían de este movimiento de defensa de los jóvenes. Más tarde, estas personas empezaron a gestionar los programas en base a un contrato y fuera de la estructura de los reformatorios pero bajo el marco de la red regional del nuevo DYS.

Finalmente, Miller encontró otro aliado financiero y político en el gobierno federal. Presionado por tendencias parecidas a las de Massachusetts, el gobierno federal había creado la «Office for Juvenile Justice and Delinquency Prevention» (OJJDP) [oficina para la justicia juvenil y la prevención de la delincuencia], cuya estrategia para cambiar el sistema nacional de justicia juvenil se parecía en gran medida a la de Miller. De hecho, en la OJJDP pensaban que las reformas de Miller abrían campo para una reforma más profunda. Como resultado de todo ello, le apoyaron financieramente, cubriendo el coste de la nueva red de servicios que Miller estaba creando y generaron un sentimiento de confianza sobre la capacidad profesional y técnica de Miller para resolver el problema de la delincuencia juvenil.

El valor sustantivo del trato humanizado

Desde luego, lo que nadie sabía era si las reformas emprendidas por Miller iban a reducir efectivamente la delincuencia juvenil. A Miller no le preocupaba mucho. Argumentaba que sus reformas simplemente tenían que vencer la alternativa de la institucionalización. Confaba en que sus programas no podían ser peores que la institucionalización en cuanto a la reducción de la delincuencia juvenil a corto y largo plazo; sus programas requerían menos dinero y autoridad pública que los reformatorios estatales y simbolizaban una relación más atractiva entre la sociedad y los jóvenes. No sólo era plausible, sino virtualmente cierto que sus esfuerzos creaban más valor público que los reformatorios.

Los resultados

El mandato de Miller en Massachusetts duró tres años. Durante este tiempo, construyó las bases para un método radicalmente distinto de

controlar a los delincuentes juveniles.⁸⁹ El DYS, una organización que hasta entonces consistía casi íntegramente en reformatorios gestionados por el Estado, se transformó en una organización que consistía casi íntegramente en programas gestionados privadamente por colectivos de la comunidad. La variedad de formas de supervisión y atención a los delincuentes juveniles aumentó dramáticamente, incrementando la probabilidad de que se pudiera encontrar un programa adecuado a las circunstancias particulares de determinados jóvenes, y ampliando simultáneamente la capacidad de la sociedad para aprender sobre lo que funcionaba y lo que no. Además, la subcontratación de los servicios permitió una mayor flexibilidad a los administradores para ajustar el nivel agregado de oferta y la distribución de los tipos de programas de control social.

Con el tiempo, los grupos políticos que impulsaron las reformas, se debilitaron. Pero fueron reemplazados por un nuevo colectivo político formado por los proveedores privados que surgieron con las reformas de Miller.⁹⁰ Gradualmente, al portafolio de programas del DYS se añadió un nuevo programa más seguro para tratar a los jóvenes más peligrosos. Como resultado final, Massachusetts disponía entonces, y sigue disponiendo hoy, de un portafolio mucho más variado de programas para controlar y atender a los delincuentes juveniles que ningún otro sistema estatal en el país. A los que arguyen que la transición del sistema viejo al nuevo podía haberse hecho de una manera más eficiente, Miller simplemente pregunta de qué manera, señalando que no se ha conseguido en ningún otro lado.

LA UTILIDAD DIRECTIVA DE LA MISIÓN

Ruckelshaus y Miller aprovecharon muchas de las oportunidades que se les presentaron. Sus claros propósitos establecieron el marco que guiaba la acción pública y justificaban la intervención pública en sus ámbitos de responsabilidad. Sus organizaciones se dotaron de recursos y llegaron a ser poderosas, alcanzando los propósitos que habían establecido. Aunque las coaliciones políticas que les ofrecieron la oportunidad de intervenir perdieron cierta fuerza, y estimularon la emergencia de coaliciones contrarias, el equilibrio de fuerzas políticas no retornó a la posición que había existido antes de sus mandatos. Y, a pesar de que las evaluaciones de sus esfuerzos eran contradictorias, tal y como cabía esperar, la mayoría de los observadores consideraban que

estos directivos habían utilizado razonablemente bien los recursos que les habían sido confiados: en todos los sentidos, habían conseguido aumentar el valor público que generaban sus organizaciones a través de una mejor protección medioambiental y de una vigilancia y atención más humana a los delincuentes juveniles.

Estos directivos obraron correctamente ya que elaboraron y pusieron a la práctica una estrategia organizativa parecida a la que utilizan los ejecutivos en el sector privado. No redactaron planes detallados para describir cómo la organización debía pasar de una posición a otra. De hecho, es sorprendente que ninguno de estos directivos dispusiera de algo parecido a un plan detallado.⁹¹ Muchas de las acciones que llevaron a cabo parecían improvisadas y oportunistas en lugar de planificadas con antelación. Sin embargo, tenían un objetivo genérico que definía la dirección en la cual pretendían avanzar: la reducción de la contaminación en el caso de Ruckelshaus, y la humanización del trato a los jóvenes en el de Miller. Estos objetivos funcionaban como ejes estratégicos para Ruckelshaus y Miller, ya que cumplían las condiciones necesarias: al concretar el camino que sus organizaciones debían seguir para crear valor público, definieron unas líneas estratégicas que eran simultáneamente valiosas en términos sustantivos, sostenibles en términos políticos y viables en términos operativos.

Esta interpretación otorga una gran importancia a frases que podrían considerarse como simples eslóganes, y no especialmente creativos. A pesar de ello, considero que estas frases, y la manera en que los directivos las utilizaban, tanto para guiar como para explicar sus acciones políticas, sustantivas y directivas, merecen una mención especial. La cuidada selección, la repetición constante y el uso coherente de estos simples conceptos contribuyen de manera significativa al trabajo directivo.⁹² Tres son los tipos de contribución.

Mantener el foco directivo

Primero, las declaraciones de intenciones ayudan a los directivos a mantener sus esfuerzos centrados en el objetivo último: gestionar sus organizaciones para obtener resultados y generar valor.⁹³ Todo directivo experimentado sabe cuán difícil es mantenerse centrado en las tareas directivas importantes cuando asuntos triviales pero urgentes desvían la atención y energía intelectual, o cuando ocurren crisis inesperadas.

Para resolver estos problemas, generalmente se recomienda una delegación más efectiva para ahorrar tiempo al directivo para los temas importantes y una mejor planificación para predecir lo que sin ello serían acontecimientos imprevistos. Pero estas medidas raramente son suficientes por sí solas. E incluso cuando lo son, el directivo necesita desarrollar un criterio analítico simple pero fiable que le permita determinar si un acontecimiento inesperado o un detalle problemático es estratégicamente importante o no.⁹⁴ Para mantenerse centrado en lo importante, los directivos necesitan un propósito amplio y coherente, un instrumento disponible para examinar el uso de su tiempo.

Identificar las tareas políticas y administrativas clave

Segundo, al enmarcar la tarea directiva, la declaración de propósito, combinado con el análisis del contexto inmediato, determina las funciones de la tarea directiva cuya realización es estratégicamente importante: las fuentes de apoyo político que el directivo debe alimentar para mantener el entusiasmo y la legitimidad necesaria para llevar adelante su proyecto, los valores públicos clave que deben articularse para mantener el apoyo político, y las inversiones e innovaciones clave que deben realizarse en las capacidades operativas para conseguir los propósitos establecidos en la estrategia. En resumen, la determinación del propósito no sólo evita que el directivo se vea enfangado en detalles urgentes pero sin importancia, o que se vea superado por acontecimientos inesperados, sino que también establece la agenda de trabajo que el directivo debe llevar a cabo, tanto en el ámbito político como en el administrativo, si quiere que su estrategia triunfe.

Así, al establecer el objetivo de la EPA como la reducción de la contaminación, el propio Ruckelshaus se alineó políticamente con aquellos que pedían que se contaminara menos y que los contaminadores aceptaran su responsabilidad para tal fin. Si tuvo éxito, fue en parte porque convirtió a la EPA y a sí mismo en un instrumento de los propósitos de aquellos, al menos lo suficiente como para apaciguar su demanda de una intervención pública contra la contaminación.⁹⁵ Dicho objetivo también ayudó a identificar de dónde procedería la posible oposición: de aquellos que se pedía que dejaran de contaminar, cargando con cierto coste. Ruckelshaus se enfrentaba al reto estratégico de encontrar una manera de evitar que la oposición aumentara de tal manera que frustrara sus esfuerzos para conseguir cierto nivel de lim-

pieza medioambiental en beneficio de aquellos, posiblemente incluyendo a sí mismo, que pensaban que el mundo sería mejor si estuviera menos contaminado.

Probablemente de manera menos trivial, el objetivo de la reducción de la contaminación identificaba las capacidades operativas clave que Ruckelshaus necesitaba crear y utilizar, y le otorgó la posibilidad de intervenir en las decisiones políticas que debían tomarse. Operativamente, debía encontrar una manera de eliminar determinadas fuentes de contaminación. Esto hizo que la construcción de su poder político y de la autoridad inspectora de la EPA fuera importante para obligar a los agentes contaminadores a tomar medidas de limpieza y prevención. Este fue el foco central de las operaciones durante su mandato. El foco operativo hubiera sido muy diferente si el objetivo hubiera sido limpiar el entorno en base al análisis coste-beneficio o garantizar un entorno saludable.

Sustantivamente, sus decisiones políticas debían reflejar el compromiso con la limpieza del entorno, a pesar de las dudas que existían sobre los beneficios de dicha acción. Esta fue la razón por la cual tuvo que prohibir el DDT y establecer estándares para la calidad atmosférica sin disponer de suficiente evidencia científica.

El concepto de un trato más humano a los jóvenes ofreció a Miller el mismo tipo de marco para el diagnóstico. Una vez que hubo definido este objetivo, pudo fácilmente determinar con quién podía contar políticamente y quien formaba parte de la oposición a la cual debería aislar o satisfacer en cierto modo. Así pues, no se puede analizar el entorno político en clave de partidarios y adversarios hasta que no se ha determinado el propósito sustantivo a defender:

El objetivo de la humanización del trato fue especialmente útil a Miller al ayudarle a darse cuenta de lo que se le pedía a su organización y de los cambios que eran necesarios. Humanizar el trato a los jóvenes suponía tomárselos en serio como seres humanos autónomos y otorgarles derechos y poder en su relación con el personal de seguridad. También requería ofrecerles un abanico más amplio de servicios y de manera más intensiva: desde un alojamiento y una alimentación decentes a un apoyo para la reinsertión laboral pasando por un servicio de atención psicológica o una educación general. También era necesario mantener las relaciones con sus padres, comunidades y amigos que eran constructivas o inevitables, de manera que la transición hacia la reinsertión en la comunidad fuera menos traumática. Aunque estas consideraciones se desprendían directamente del

concepto de «humanización del trato», significaban una transformación radical en el diseño de los equipamientos y los programas para los jóvenes.

Así, una vez estos directivos hubieron determinado el propósito básico de sus organizaciones, pudieron determinar qué acontecimientos o tareas eran estratégicamente importantes y cuales constituían una distracción. Sin haber pensado en lo que uno trata de conseguir, uno está a la merced del trabajo que le llega. Una vez uno ha decidido lo que es importante, el trabajo que llega a su mesa, y los acontecimientos que ocurren en el mundo, son filtrados por unos criterios evaluativos diferentes.⁶⁶ El trabajo se convierte en una oportunidad para llevar adelante los propósitos estratégicos en lugar de tener que realizar determinadas tareas porque así está establecido o a ignorarlas porque no están incluidas en un plan detallado.

Mobilizar el apoyo externo e interno

Tercero, el establecimiento de objetivos amplios a menudo estimula y guía las contribuciones que otros pueden y deben hacer para que la organización consiga su propósito. En el ámbito político, si la misión establecida por el directivo expresa un valor o un propósito que la comunidad defiende, entonces la comunidad se sentirá inclinada a apoyar al directivo. Por ejemplo, cuando Ruckelshaus empezó a hablar de la reducción de la contaminación, muchos ecologistas se mostraron dispuestos a apoyarle, al menos durante un tiempo. De manera similar, cuando Miller empezó a hablar de humanizar el trato a los jóvenes, los grupos en defensa de los jóvenes hablaron bien de sus acciones ante el gobernador y el legislativo. Dado que toda actividad pública necesita del entusiasmo de una parte de la población y la tolerancia de otra, el que la declaración de intenciones refleje los valores importantes de determinados grupos de interés puede ayudar en gran medida al directivo en su tarea política: puede convertirse en la bandera bajo la cual aunar y movilizar a las fuerzas políticas.

En el ámbito administrativo, la declaración articulada del propósito resuelve a los subordinados del directivo un interrogante: les dice qué tipo de proyectos y actividades el directivo verá con buenos ojos, y qué lenguaje deben utilizar para explicar sus esfuerzos. En el mejor de los mundos, esta clarificación haría que los directivos intermedios y los supervisores que ya tienen proyectos en mente, coherentes con la

estrategia, se sintieran autorizados a actuar en nombre de los nuevos propósitos, desatando un torrente de energía creativa orientada hacia el camino deseado.

En una situación un tanto menos favorable, los directivos medios más escépticos empezarían a usar la nueva retórica para «pervertir» el sistema.⁹⁷ Sin embargo, incluso en esta situación, los propósitos articulados tienen un valor. Como mínimo, definen los términos de la competencia interna por los recursos y consiguientemente empiezan a moldear las discusiones sobre qué proyectos vale la pena llevar adelante. Y, lo que es más interesante, el lenguaje en sí mismo, puede empezar gradualmente a influir en la cultura organizativa.⁹⁸ En la medida en que la gente empieza a utilizar un lenguaje diferente para describir lo que hace, empieza a cambiar lo que percibe y hace. Así, incluso en un mundo en el cual los directivos medios no tuvieran ideas, o en el cual sus ideas fueran por otra dirección, la articulación del propósito sería valiosa porque iniciaría un lento proceso a través del cual se distinguirían unos de otros por su disponibilidad a contribuir a la empresa y empezarían a descubrir lo que es importante que hagan.

Para que los propósitos atraigan el apoyo y el esfuerzo de otros, deben parecer firmes y sólidos a los impulsores políticos y a los subordinados. Idealmente, los propósitos se convierten en una parte de la realidad a la cual todo el mundo debe adaptarse y no en una mera propuesta. El directivo debe ser percibido como un «agente de la realidad» en lugar de alguien simplemente con sus propias ideas.

Para conseguirlo, los objetivos deben estar enraizados en la realidad política y administrativa de una determinada situación, el directivo debe estar comprometido con ellos, y debe dar a entender que permanecerá en su cargo. De otra forma, los grupos políticos no se tomarán suficientemente en serio sus objetivos como para invertir en ellos. Ni los directivos medios como para sacrificar sus carreras. Y si nadie invierte en la empresa, y nadie actúa para realizar la visión, ésta fracasará.

Desde luego, ninguna estrategia puede parecer firme y sólida desde un principio. Ciertamente, ninguna estrategia que cuestiona el *statu quo* puede parecer inevitable. Excepto en situaciones de crisis, la expectativa dominante es que lo que era cierto ayer es cierto hoy y lo será también mañana.⁹⁹ Por consiguiente, toda estrategia que suponga un reto para la organización parecerá sospechosa en un principio.

Lo que hace creíble a una estrategia es el grado en que se alinea con las perspectivas de otros que están interesados en la misma cuestión.

Si la nueva estrategia atrae apoyo político, si atrae los medios de comunicación y voluntarios, si los presupuestos empiezan a aumentar, si aparece un nuevo esponsor legislativo, si los antiguos oponentes políticos reculan un poco, entonces la estrategia empezará a tener cierto gancho político. Si el directivo parece comprometido con dicha causa porque continuamente repite las mismas palabras, y si sus acciones sustantivas y administrativas se relacionan con la misión, entonces la estrategia empieza a tener cierto impacto en el funcionamiento organizativo. Si la reputación personal del directivo aumenta con la implementación de la estrategia, entonces la estrategia ganará empuje dentro de la organización en la medida en que los subordinados piensen que ahora es su oportunidad para hacer lo que siempre habían deseado o que deben adaptarse a los términos del directivo. No es fácil cambiar los supuestos de la gente, pero al final, esto es lo que consigue una estrategia exitosa: transforma las expectativas que los políticos y los directivos medios de una organización tienen sobre los propósitos y las capacidades de una determinada actividad pública.¹⁰⁰

CRITERIOS PARA EVALUAR LAS ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS

Probablemente, existen diferentes estrategias para que una organización pública triunfe. Ruckelshaus podía haber triunfado si hubiera anunciado planes a largo plazo para estudiar los riesgos medioambientales y desarrollar una organización que pudiera coordinar la respuesta federal. De hecho, esto es lo que Nixon esperaba y que le autorizó a hacer. También podía haber triunfado si hubiera empezado inmediatamente a elaborar una estrategia que acentuara la amenaza que representaban los residuos tóxicos. Miller podía haber triunfado si se hubiera concentrado en ofrecer un trato adecuado a los jóvenes dentro de los reformatorios o si hubiera incrementado los servicios de rehabilitación.

Muchas estrategias son posibles porque en cualquier momento el debate político que rodea determinada cuestión puede incluir muchas ideas. Además, el debate político puede cambiar a causa de determinados acontecimientos, y a menudo a causa de los esfuerzos directivos. Así pues, si uno mira un poco más allá, el abanico de coaliciones políticas sostenibles puede ser muy amplio.

De manera similar, aunque las organizaciones tienden a actuar rutinariamente y a hacer las cosas que saben hacer bien, generalmente

existe una cierta flexibilidad en lo que pueden hacer. Siempre existe cierto margen para experimentar nuevos propósitos, si la organización está dispuesta a ello. Determinados programas experimentales continúan funcionando o permanecen en la memoria de aquellos que participaron en ellos. El conflicto sobre la filosofía operativa se genera dentro de la organización. De hecho, a menudo parece que todos los conflictos que existen en el mundo político sobre la misión o función apropiada para la organización se encuentran reflejados en el seno de la organización, aunque no necesariamente en la misma proporción.¹⁰¹ Así pues, existe campo fértil para desarrollar nuevas capacidades organizativas.

Por último, en el ámbito sustantivo, al surgir ideas plausibles sobre cómo conseguir objetivos preexistentes o nuevas tareas valiosas, que la organización puede llevar a cabo, aparecen dudas importantes sobre el valor de las operaciones actuales de la organización. En resumen, casi siempre existe cierto margen para la innovación programática, administrativa o estratégica que puede mejorar el funcionamiento de la organización.¹⁰²

La existencia de conflicto y cambios en los ámbitos políticos y organizativos, y de innovaciones que parecen valiosas de modo verosímil, demuestra que pueden funcionar muchas concepciones estratégicas. Después de todo, los directivos no necesitan que exista una unanimidad política para llevar a cabo una estrategia exitosa: todo lo que necesitan es apoyo político suficiente que les provea de dinero, autoridad y personas para poner en práctica la estrategia. De manera similar, los directivos no necesitan organizaciones perfectamente equipadas para llevar a cabo su estrategia, sino organizaciones que puedan realizar tareas clave y absorber inversiones que les permitirán mejorar su funcionamiento al ejecutar la estrategia. Finalmente, los directivos no necesitan saber a ciencia cierta si determinadas ideas son valiosas, a menudo es suficiente que las ideas parezcan plausibles y suficientemente valiosas para que se pongan en práctica.

La existencia de muchas estrategias viables hace que la tarea de diseñar y escoger una determinada estrategia sea interesante. Si sólo fuera viable una estrategia, la tarea del directivo consistiría exclusivamente en discernir cuál es. Dado que hay muchas, es más sencillo encontrar una que satisfaga los criterios mínimos para funcionar, pero mucho más complejo escoger una. Se pueden distinguir tres dimensiones importantes en las cuales puede variar la viabilidad de una estrategia.

El nivel adecuado de abstracción

La primera dimensión se refiere al nivel de abstracción de la estrategia. Para entender el concepto de nivel de abstracción, consulte la tabla, en la cual se establecen diferentes estrategias alternativas para la agencia de protección del medio ambiente y el departamento de servicios juveniles, formuladas a diferentes niveles de abstracción. La mayoría de la gente distingue los diferentes niveles de abstracción en los cuales se definen tareas y propósitos. Además, dadas dos caracterizaciones de una actividad, se puede determinar cuál es la más abstracta. Podemos no darnos cuenta, sin embargo, de que el nivel de abstracción es una dimensión continua, y que podemos desarrollar reglas para determinar a qué nivel de abstracción es útil discutir sobre el propósito de una organización.¹⁰³

Generalmente, preferimos la máxima concreción al definir las tareas organizativas. Una mayor concreción ayuda a explicar lo que uno quiere decir con un determinado propósito. Nos permite determinar qué capacidades operativas deben crearse. Y facilita la tarea de establecer los criterios objetivos para determinar si la organización ha conseguido sus propósitos. Estas evaluaciones permiten a la organización rendir cuentas a los supervisores políticos y facilitar el control interno.

Estrategias alternativas para la EPA y el DYS: coste a diferentes niveles de abstracción		
Nivel de abstracción	EPA	DYS
Alta	Proteger el entorno	Asegurar un trato justo para los jóvenes
Media	Mantener el entorno limpio, saludable y bonito	Humanizar el trato a los jóvenes
Baja	Reducir la contaminación	Asistencia, custodia y conexión a los delincuentes sentenciados/sufuzgados
Relativamente concreto	Erradicar la polución tóxica del aire y el agua a través de regulaciones estrictas sobre las industrias contaminantes	Proveer asistencia, supervisión efectiva y rehabilitación a los delincuentes sentenciados a través de un sistema que prioriza la atención comunitaria y el destino de los jóvenes a los sitios menos restrictivos

Además, una mayor concreción facilita la planificación detallada de las actividades organizativas. Una vez uno ha descrito detallada-

mente lo que piensa hacer, es posible identificar las tareas específicas que son necesarias, determinar la secuencia en la cual deben realizarse y qué pasos forman el «camino crítico», y cuáles no. Así, una mayor concreción facilita la medida, la rendición de cuentas, el control y la planificación de las actividades organizativas.

Estas virtudes de la concreción son conocidas. Menos reconocidas son las virtudes de la ambigüedad asociada a caracterizaciones más abstractas de la misión y el propósito.¹⁰⁴ Una primera virtud consiste en que la ambigüedad y la abstracción pueden armonizar el conflicto político. Diferencias significativas en los valores que varios grupos políticos otorgan a determinados aspectos del funcionamiento pueden solventarse a veces gracias a caracterizaciones más abstractas del propósito organizativo. En el extremo, uno puede tener que llegar a conceptos tan abstractos como el «interés público» o el «valor público». Pero a menudo, un concepto menos abstracto puede provocar un conflicto que sería demasiado evidente si se definiera la misión a niveles inferiores de abstracción. En nuestro mundo político, generalmente la ventaja derivada de una mayor abstracción se considera como una estrategia para engañarse a sí mismo o un signo de irresolución. Y lo es. Pero tiene también determinadas ventajas operativas.

La mayor debilidad de los planes detallados consiste en que tienden a sacrificar la flexibilidad y dejan poco margen para acomodar cambios externos o para improvisar soluciones a problemas inesperados. Sobre todo, los planes detallados impiden que la gente cambie de parecer sobre sus objetivos.

La concreción permite asegurar la consecución fiable y eficiente de un objetivo bien definido. Pero impide la invención de nuevas técnicas o el cambio de objetivos. En el extremo, demasiada concreción puede llevar a la organización a resolver, eficiente y fíabilmente, un problema que ha cambiado o se ha convertido en irrelevante; o puede llevar al fracaso completo debido a cambios inesperados en los planes. Así, cierta ambigüedad deja un margen a la organización para inventar nuevos propósitos o medios más eficaces de los que podían imaginarse *a priori*.

Las caracterizaciones más abstractas del propósito poseen también la ventaja de invitar a los miembros de la organización a sentirse responsables de la misión y partícipes en ella. Ya no son piezas de una máquina diseñada por otro, son socios en una actividad conjunta que requiere iniciativa e imaginación así como sentido de la responsabilidad y capacidad técnica. En la medida en que este nuevo rol aumenta

la motivación de los empleados, e incrementa el número de mentes que piensan en el problema al cual se enfrenta la organización, los resultados pueden mejorar.

Si para el directivo es ventajoso tanto caracterizar la misión de la organización a un mayor nivel de concreción, como a uno de mayor abstracción, debe existir un nivel óptimo de abstracción que no sea ni muy alto ni muy bajo para definir el propósito organizativo. Desde luego, uno puede resolver este problema estableciendo una jerarquía de objetivos para definir la misión de la organización desde niveles de abstracción muy altos a muy bajos.¹⁰⁵ Este sistema daría sentido a los niveles de baja abstracción, mostrando su relación con los propósitos más amplios de la organización, y aportaría concreción a los propósitos genéricos, mostrando qué actividades se derivan de aquellos.

Pero el establecimiento de una jerarquía completa de objetivos dejaría sin resolver la cuestión sobre cuál de estos niveles debe ser el foco de la atención y la retórica directivas. Para esta cuestión tengo una respuesta preliminar: cuanto menos conflicto político existe sobre la misión de la organización, y cuanto mayor es la certidumbre que existe sobre las tecnologías básicas y los procedimientos, más concreta debe ser la caracterización de la misión; cuanto más política sea la disensión, y mayor la necesidad de innovar, más abstracta debe ser la caracterización. No podemos esperar que las organizaciones públicas, que son el foco de intensos conflictos políticos, precisen sus objetivos, ya que la misma concreción invitaría a los supervisores políticos a intervenir para desestabilizar la organización. Tampoco deberíamos pedir a las organizaciones públicas que proponen iniciativas complejas para la consecución de cuyos objetivos no se han establecido aún los medios apropiados, que especifiquen los detalles sobre cómo operarán.¹⁰⁶ Necesitan margen para innovar y explorar las características operativas de las nuevas tecnologías. Deberíamos pedir mayor concreción sólo a las organizaciones públicas cuyas misiones y tecnologías están claramente establecidas.

Desde luego, determinar qué actividades disponen de una misión definida y de técnicas completamente desarrolladas es una tarea de nuestra imaginación política y directiva. Algunos pueden observar una organización y encontrar un propósito firme y procedimientos rutinarios; otros, observando la misma organización, pueden ver una oportunidad para generar más valor a través de nuevos procedimientos.¹⁰⁷ El que un directivo esté dispuesto a transformar una situación que parece claramente determinada y rutinaria en otra que está más abierta

ta y permite la innovación es una cuestión estratégica relacionada con la segunda dimensión, según la cual las estrategias pueden variar. Nos referimos al grado de riesgo que conllevan para el directivo y la sociedad.

Hasta cierto punto, uno puede observar estas diferencias en los distintos niveles de abstracción que Ruckelshaus y Miller utilizan para guiar sus respectivas organizaciones. En ambos casos, un amplio movimiento político parecía pedir cambios e innovaciones en el funcionamiento de las organizaciones que habían recibido. Debajo de la superficie de dichos movimientos, sin embargo, se escondía una controversia política por resolver. Como resultado de esto, ambos necesitaban una misión formulada a un nivel de abstracción que pudiera atraer a los movimientos políticos emergentes, acomodar las preocupaciones persistentes de los grupos tradicionales, y formular los requisitos operativos para innovar dentro de sus organizaciones. Así pues, formularon estrategias a niveles moderadamente altos de abstracción. En mi opinión, la estrategia de Miller estaba formulada a un nivel de abstracción más elevado que la de Ruckelshaus, porque Miller necesitaba una coalición política más amplia y requería ser más innovador para llevar a cabo su estrategia. Por esta razón, Miller también expuso a la sociedad y a sí mismo a mayor riesgo que Ruckelshaus, aunque ambos estaban embarcados en aventuras inherentemente arriesgadas.

El nivel de riesgo y exposición

Articular una misión organizativa destinada a establecer simultáneamente los términos en los que la organización deberá rendir cuentas a los supervisores políticos y guiar las operaciones y las inversiones de la organización en el futuro es inherentemente arriesgado. Nadie puede estar seguro de lo que el entorno político puede exigir a una organización en el futuro. Nadie puede estar seguro de lo que tiene valor público. Y nadie puede estar seguro de lo que una organización podrá ser capaz de hacer. Así, al formular la misión organizativa uno toma un riesgo, incluso si promete más de lo mismo, ya que aunque la organización no cambie, sí puede cambiar su entorno operativo sustantivo.

En principio, se puede medir la dimensión del riesgo de una estrategia comparando los requisitos políticos y operativos con la realidad política y administrativa. Podemos concebir la situación actual como una realidad fija e inamovible. O podemos asumir que el entorno político y administrativo contiene posibilidades aún no explotadas y que puede cambiar, en lugar de mantenerse constante.

Estas posibilidades no explotadas podrían ser representadas analíticamente como distribuciones probabilísticas imaginadas subjetivamente. Así, al pensar en lo que es políticamente posible, podemos visualizar una distribución de probabilidades sobre diferentes mandatos para una organización. Y al pensar sobre lo que es operativamente posible, podemos imaginar una distribución de probabilidades sobre diferentes capacidades operativas. Y, lógicamente, es más fácil conseguir escenarios en el centro de dichas distribuciones que en los extremos.

La cuestión para el estratega, entonces, consiste no sólo en determinar el centro actual del apoyo político, el valor sustantivo o la viabilidad administrativa, sino si dicho centro presenta condiciones que se pueden cumplir o no. Obviamente, cuantos más acontecimientos relativamente poco probables uno incluye en la solución representada en la estrategia formulada, mayor riesgo asume. Si uno propone una estrategia que tiene una alta probabilidad de ser sostenible políticamente, pero su probabilidad de ser operativamente viable es baja, esta estrategia es más arriesgada que aquella que goza de una alta probabilidad en ambas dimensiones.

Las estrategias de Ruckelshaus y Miller parecen muy diferentes en términos del riesgo que incorporan. Irónicamente, ninguna estrategia se basa en el *status quo*. Aunque esto hubiera sido la estrategia más segura en términos operativos, hubiera sido desastrosa en términos políticos. El entorno político pedía un cambio. Así pues, todas sus opciones estratégicas eran más arriesgadas que aquellas a las que se enfrenta alguien que toma las riendas de una organización que opera en aguas políticas más mansas.

A pesar de eso, escogieron estrategias que tenían asociados diferentes grados de riesgo. La estrategia de Ruckelshaus era más conservadora que la de Miller. En términos de apoyo político, el objetivo de Ruckelshaus de reducir la contaminación se dirigía más al centro del equilibrio de fuerzas políticas que el objetivo de Miller de humanizar el trato a los jóvenes. En términos operativos, la reducción de la contaminación generaba menos demandas que la humanización del trato. En cuanto al valor sustantivo, la reducción de la contaminación parecía crear más valor que la humanización del trato, es decir, las hipótesis según las cuales la relación entre la degradación medioambiental y los daños estéticos y sanitarios podían ser reducidos eliminando la contaminación parecían más sólidas que las hipótesis que relacionaban la

atención comunitaria de los delincuentes juveniles a la reducción de la delincuencia juvenil. En este sentido, Ruckelshaus actuó como un administrador de la EPA, mientras que Miller arriesgaba la empresa.

¿La visión y los propósitos de quién?

De hecho, la determinación de la estrategia de Miller aún molesta a mucha gente, por parecerles que expone a la sociedad a un grado de riesgo excesivo. Esta observación los lleva a la tercera dimensión según la cual pueden variar las estrategias en el sector público: la medida en que la estrategia se entiende como una declaración del propósito público en lugar de la expresión de los objetivos de un líder individual.

Al fin y al cabo, una estrategia organizativa establece los propósitos de una organización y, consiguientemente, propone la manera en la que se deben equilibrar valores sociales en liza. Cuando Ruckelshaus declaró que la EPA tendría como objetivo la reducción de la contaminación, fue evidente de que, al menos por un tiempo, la definición del valor público favorecería la limpieza medioambiental por encima del crecimiento económico sin trabas. Por su parte, cuando Miller declaró que bajo su mandato el DYS trataría de humanizar el trato a los jóvenes, fue evidente de que, al menos durante un tiempo, la reinserción social de los delincuentes constituiría el valor público en lugar del control de la delincuencia en el corto plazo.

Pero ¿quién hace estas declaraciones sobre el valor público y con qué tipo de legitimidad? Si estos objetivos se entienden como interpretaciones del equilibrio de fuerzas políticas que influyen en las actividades de la organización (por ejemplo, si recogen las aspiraciones sociales vigentes en la legislación), entonces se puede interpretar que han sido autorizados a través del proceso político. En este sentido, el líder organizativo meramente articula en un lenguaje más concreto la voluntad política vigente.

Alternativamente, pueden concebirse como propuestas que los directivos públicos hacen sobre lo que constituye valor público y que someten a la consideración de los ciudadanos, los supervisores, los clientes y los beneficiarios. Si las propuestas encuentran una fuerte oposición o no generan especial entusiasmo, los directivos deberían probablemente modificar la estrategia, aunque la aprobación tácita es, a menudo, lo mejor que se puede esperar.

Una tercera posibilidad consiste en concebir la declaración estratégica como una expresión de la concepción particular que el directivo tiene del valor público. Si esta concepción está alineada con las fuerzas políticas del momento, se produce una feliz coincidencia, la persona adecuada ocupa el puesto adecuado en el momento preciso. Sin embargo, si los valores recogidos en la estrategia preferida no están alineados con las fuerzas políticas, entonces el directivo se encuentra ante un duro dilema tanto práctico como moral. Puede continuar defendiendo la legitimidad de los propósitos que propone, esperando que el tiempo y que el éxito operativo aumenten la tolerancia del proceso político a sus propósitos, o puede intentar reequilibrar las fuerzas políticas para sus propósitos. Alternativamente, puede dimitir. O, como opción final, puede convertirse en el instrumento de las fuerzas políticas que le presionan y adaptar su concepción sobre lo que es deseable a dichas demandas.

Cuál de estos caminos debe tomar un estrategia organizativo es una cuestión normativa y psicológica importante a la cual se enfrentan los directivos y que discutire extensamente en el capítulo 8. Por el momento, es suficiente con constatar que las presiones políticas y las limitadas capacidades organizativas plantean y deben plantear restricciones a la concepción directiva de lo que es conveniente hacer. Los directivos no deben ser prisioneros de estas restricciones, ya que siempre existe cierto margen de maniobra, y deben sentirse legitimados y obligados a aportar su propia concepción. Pero las concepciones que valen la pena son aquellas que interpretan las posibilidades de una situación dada. Esto es lo que significa disponer de una estrategia que va más allá de la concepción personal de lo que constituye el valor público.¹⁰⁸

Nótese que el grado de riesgo asociado a una determinada estrategia depende de la procedencia del objetivo que la estrategia expresa. Si el directivo escoge una estrategia que se sitúa en el centro de las fuerzas políticas del momento, que es consistente con las capacidades operativas presentes de la organización, y que mayoritariamente se considera altamente valiosa, existe relativamente poco riesgo, y uno puede interpretar que la situación ha determinado casi por entero la estrategia. En este caso, el directivo no es más que un agente de las circunstancias.

Por contra, si el directivo adopta una estrategia que cuestiona el equilibrio político, basada en una nueva idea sobre lo que es sustantivamente valioso, y que además su viabilidad depende de cambios significativos en las capacidades organizativas de su organización, enton-

ces existe un alto riesgo. Además se tenderá a identificar el propósito de la organización como el propósito del directivo y a cuestionar tanto su legitimidad como su viabilidad.

Por estas razones, la mayoría de los directivos públicos tienden a posicionarse en el centro político, sustantivo y operativo.¹⁰⁹ No pueden actuar fuera de este ámbito sin exponerse a ser criticados. A pesar de ello, a veces, los directivos públicos encuentran el coraje para actuar de este modo, pagar el precio, y dejar tras de sí desastres o encomiables resultados dependiendo del resultado de su apuesta. En este sentido, es interesante observar que Ruckelshaus dejó la EPA con honores, mientras que Miller dimitió bajo duras críticas; sin embargo, Miller probablemente contribuyó en mayor medida a aumentar el valor público al ampliar significativamente el espacio político y operativo en el cual puede ahora operar la justicia juvenil. El DYS se convirtió en una organización flexible e innovadora, capaz de satisfacer diferentes demandas de los políticos y sus clientes.

Cabe destacar, finalmente, que el grado de riesgo de una estrategia depende no sólo del grado de predictibilidad y coherencia del entorno existente sino también de la habilidad del directivo. Algunos directivos saben diagnosticar y moverse en su entorno político mejor que otros. Algunos saben captar mejor el valor sustantivo de sus organizaciones. Otros saben utilizar mejor las técnicas de gestión para conseguir que sus organizaciones funcionen y se transformen. Los capítulos 4 y 5 describen las técnicas de diagnóstico y gestión que los mejores directivos públicos utilizan para ganarse el apoyo de su entorno político, mientras que en los capítulos 6 y 7 presento las técnicas que utilizan para transformar las capacidades operativas de sus organizaciones.

NOTAS

1. Robert A. Dahl observa: «En la mayoría de sociedades, y especialmente en las democráticas, los fines son discutidos; raramente están determinados de una manera clara e inequívoca». Dahl, «The Science of Public Administration», *Public Administration Review*, 7, nº 1, invierno, 1947, págs. 1-11. Reimpreso en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, 2ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, pág. 184. James Q. Wilson hace una observación parecida: «Las agencias gubernamentales, más que las empresas, suelen tener objetivos genéricos, vagos y a menudo inconsistentes sobre los cuales es difícil ponerse de acuerdo. A menudo cualquier esfuerzo por clarificar resulta en palabrería sin sentido, o la generación de profundos desacuerdos». Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 25-26.

2. Martha Derthick piensa que el cambio permanente es una de las características del gobierno americano, algo que hace difícil una administración eficiente: «La democracia, que se basa en elecciones regulares y frecuentes, genera inestabilidad en la dirección política. Las leyes que administran las agencias están sujetas a constante revisión cada vez que cambian los responsables y los nuevos intentan satisfacer a una sociedad heterogénea y en cambio constante». Derthick, *Agency Under Stress: The Social Security Administration in American Government*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1990, pág. 4.

3. William F. Willoughby enfatiza la importancia de este hecho: «La voluntad popular no puede formularse de manera inteligente ni tampoco puede expresarse si el público no dispone de medios adecuados para conocer cómo se trataron los asuntos públicos en el pasado, cuáles son las condiciones actuales, y qué programa se está considerando para el futuro. De todos los medios diseñados para cumplir este requisito ninguno alcanza el nivel de completitud/haustividad y efectividad de un presupuesto bien preparado». Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States*, Nueva York, D. Appleton, para el Institute for Government Research, 1918, reimpreso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 33.

4. Este caso está basado en «William D. Ruckelshaus and the Environmental Protection Agency», KSG Case #C14-74-27.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1974. La EPA como agencia ha sido seguida y analizada de cerca en Marc K. Landy, Marc J. Roberts y Stephen R. Thomas, *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions from Nixon to Clinton*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

5. Para un relato interesante de la movilización de la aparición del apoyo público masivo para la protección medioambiental, véase «Steven Cotton and Earth Day», KSG Case #C14-75-62.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.

6. Landy, Roberts y Thomas, *The Environmental Protection Agency*, págs. 290-297.

7. Este relato está basado en «Jerome Miller and the Department of Youth Services», KSG Casos #C14-76-101.0, #C14-76-102.0, y #C14-76-102.1, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1976. La experiencia de Massachusetts con las reformas de Miller fue analizada extensamente poco después de que tuvieron lugar en los siguientes libros: Lloyd E. Ohlin, Robert B. Coates, y Alden D. Miller, *Reforming Juvenile Corrections: The Massachusetts Experience*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1977; y Robert B. Coates, Alden D. Miller y Lloyd E. Ohlin, *Diversity in a Youth Correctional System: Handling Delinquents in Massachusetts*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1978. Esta experiencia ha sido evaluada una década después por Barry Krisberg, James Austin y Patricia Steele, *Unlocking Juvenile Corrections: Evaluating the Massachusetts Department of Youth Services*, San Francisco, National Council on Crime and Delinquency, 1989.

8. Para una discusión sobre las cuestiones estratégicas de la justicia juvenil, véase Mark H. Moore con Thomas Bearrows, Jeffrey Bleich, Francis X. Hartmann, George L. Kelling, Michael Oshima, y Saul Weingart, *From Children to Citizens*, vol. 1, *The Mandate of the Juvenile Court*, Nueva York, Springer-Verlag, 1987.

9. El gobernador George Briggs articuló la visión de lo que se podía alcanzar con la reforma de las escuelas en la inauguración de la Escuela para chicos Lyman en 1846: «De las muchas instituciones valiosas financiadas total o parcialmente por el erario público, podemos decir sin dudar que ninguna tiene mayor importancia o está ligada de manera más directa con la prosperidad futura y la integridad moral de la comunidad, que esta que promete albergar chicos abandonados, rebeldes, errabundos, holgazanes y viciosos, con mentes perversas y corazones corrompidos, y purificarlos y reformarlos, y convertirlos así en hombres dignos y virtuosos, educados y preparados para ser ciudadanos trabajadores, útiles y virtuosos (citado en «Jerome Miller and the Department of Youth Services», #C14-76-101.0, pág. 1).

10. Para una teoría sociológica que explica por qué las instituciones se convierten en almacenes, véase Irving Goffman, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1970.

11. Coates, Miller y Ohlin, *Diversity in a Youth Correctional System*, pág. 186. Véase también Ellen Schall, «Principles for Juvenile Detention», en Francis X. Hartmann (comp.), *From Children to Citizens*, vol. 2, *The Role of the Juvenile Court*, Nueva York, Springer-Verlag, 1987, págs. 349-361.
12. Rosemary Sarti y Yeheskel Hashenfeld (comps.), *Brought to Justice? Juveniles, the Courts, and the Law*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1976.
13. Moore et al., *The Mandate of the Juvenile Court*.
14. Sobre la incoherencia y la imprecisión de los mandatos legislativos y políticos, y sobre las dificultades que estas suponen para los directivos, véase Erwin C. Hargrove y John C. Gildewell (comps.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990, págs. 16-20.
15. E. Pendleton Herring escribe: «Sobre los hombros del burócrata recae en gran parte la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre los grupos y hacer que los compromisos económicos y sociales a los cuales llega el proceso legislativo se hagan efectivos». Herring, *Public Administration and the Public Interest*, reimpresso en Shatzitz y Hyde, *Classics*, pág. 74. John Chubb coincide con Herring al escribir sobre el contexto contemporáneo: «El Congreso y el presidente, o a veces los tribunales, deberían establecer los objetivos de la intervención, y luego delegar la tarea de conseguirlos a una unidad administrativa... Los políticos no tienen ni el conocimiento para diseñar políticas con el detalle suficiente ni la capacidad para adquirir dicho conocimiento en cada área en la cual deben actuar. Las situaciones que abordan las políticas están sujetas a cambios, y los políticos no pueden revisar constantemente las leyes». Chubb, «United States Energy Policy», en John Chubb y Paul Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989, pág. 59.
16. Herbert Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1981, págs. 91-138.
17. Para una discusión sobre los ámbitos de supervisión que los directivos elegidos pueden delegar a las agencias ejecutivas, véase Richard Nathan, *The Administrative Presidency*, Nueva York, Macmillan, 1986, y Robert Behn, *Governors on Governing*, Washington, D.C., National Governors' Association, 1991. Para una discusión sobre el ámbito que los directivos nombrados políticamente pueden supervisar, véase Hugh M. Hecht, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977. Para una descripción del funcionamiento de la supervisión legislativa, véase Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990. Para una discusión sobre cómo los grupos de interés construyen la discrecionalidad de los directivos públicos, véase James O. Wilson, *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1980, págs. 372-382. Y para una descripción de la tarea de control de la prensa y el impacto en los respaldos públicos y en la elaboración de la política, véase Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, Nueva York, Norton, 1986.
18. Kaufman, *Federal Bureau Chiefs*, págs. 115-124. Sobre las dificultades y riesgos asociados a la innovación en el sector público, véase Mark H. Moore, *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*, Washington, D.C., Council for Excellence in Government, 1993.
19. Wilson afirma: «Los directivos políticos pueden cambiar la política. No deben ser cañavos de sus agencias ni instrumentos de los supervisores legislativos» (*Bureaucracy*, pág. 206).
20. Wilson observa: «El Congreso y sus comisiones no tienen una sola voz, y ni el Congreso ni las comisiones tienen los medios para ejercer un control total sobre las agencias del gobierno en todas las circunstancias» (*Bureaucracy*, pág. 238). También señala el potencial que los directivos de agencias tienen para aprovecharse del conflicto político en el Congreso: «A veces un emprendedor político consigue movilizar una mayoría legislativa a favor de una determinada acción que va en contra de los intereses de un grupo clientelar, o deja de lado un conflicto tradicional de un grupo de interés» (*Ibid.*,

pág. 249). Philip B. Heymann señala la habilidad que Caspar Weinberger utilizó al aprovechar una oportunidad parecida cuando lideraba la Federal Trade Commission. Véase Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, pág. 21.

21. Para una descripción de los problemas que los directivos públicos encuentran cuando intentan crear un espacio para la innovación y la experimentación, véase Moore, *Accounting for Change*.

22. La alusión a la «quiebra» es más que una metáfora. A menudo se argumenta que una de las diferencias importantes entre la gestión de empresas privadas y la de organizaciones públicas es que las empresas pueden quebrar pero las organizaciones públicas no. Esto, desgraciadamente, puede que ya no sea cierto. Algunos ayuntamientos están literalmente en quiebra. Otras agencias han sufrido percances que en muchos sentidos son funcionalmente equivalentes a la quiebra en el sector privado. Por ejemplo, algunas escuelas, prisiones y sanatorios mentales han sido puestos bajo administración judicial a causa de la incapacidad repetidamente manifiesta de proteger los derechos fundamentales de sus clientes. Otras agencias han sido tan duramente criticadas por el Congreso, la prensa, o por la administración entrante que sus líderes se han visto obligados a dimitir y sus presupuestos han sido drásticamente reducidos. Estos hechos pueden considerarse equivalentes a la quiebra en el sector privado ya que ocurren como consecuencia del fracaso organizativo y típicamente resultan en el cese de los jefes de las organizaciones, así como en la reestructuración radical de las operaciones de la organización. Al igual que las quiebras en el sector privado, la versión pública de la quiebra a menudo crea una especie de crisis que permite reestructurar radicalmente la organización. A menudo la reestructuración conduce a una mejora significativa de los resultados organizativos. Agradozco a Colyer-Cunn de la Harvard Business School el haberme enseñado sobre la quiebra en el sector privado y sugerirme la importancia potencial de este fenómeno en las organizaciones públicas.

23. Muchos autores de la gestión privada consideran que la definición de los propósitos genéricos de una organización constituye la tarea fundamental de la dirección y el liderazgo. Kenneth Andrews afirma: «Aún se considera que la función más importante de un directivo consiste en liderar un proceso continuo a través del cual se determina la naturaleza de la empresa, y se establecen, revisan y consiguen sus objetivos». Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, ed. rev., Homewood, Ill., R.D. Irwin, 1980, pág. iii. John Kotter sitúa la determinación de los objetivos, políticas y estrategias básicas a pesar de la gran incertidumbre en la cima de su lista de «retos y dilemas fundamentales» a los cuales se enfrentan los directores generales en el sector privado. Kotter, *The General Managers*, Nueva York, Free Press; London: Collier Macmillan, 1986, pág. 122. Philip Selznick, escribiendo sobre el liderazgo administrativo en general, argumenta que «es el ámbito de la política, incluyendo el área donde se entrecruzan la formulación de políticas y la construcción organizativa, donde reside la calidad distintiva del liderazgo institucional... Es tarea del estadista... definir los fines del grupo, diseñar una organización adaptada específicamente a dichos fines, y conseguir que dicho diseño se convierta en una realidad política». Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, ed. rev., Berkeley, University of California Press, 1984, pág. 37.

24. Andrews describe así lo que implica definir una estrategia corporativa para una empresa privada. «Una definición resumida de la estrategia incluye los productos y los servicios ofrecidos o que la empresa planea ofrecer, los mercados y los segmentos de mercado para los productos actuales o futuros, y los canales a través de los cuales se llegará a los mercados. Se deberán especificar los medios a través de los cuales se sa se financie, así como los objetivos de rentabilidad y el énfasis puesto en la seguridad del capital versus el nivel de rentabilidad... Se establecerán también las políticas sobre la función de control» (*The Concept of Corporate Strategy*, pág. 21). En páginas anteriores en dicho texto, define la «estrategia» como un «propósito consciente para el futuro»; una «estrategia funcional» como una «estrategia para las áreas funcionales»;

una «estrategia de negocio» como una «elección entre productores»; y una «estrategia corporativa» como «una idea que incluye todas las concepciones sobre la organización y su constitución, así como las estrategias funcionales y de negocio más específicas» (págs. vi-vii).

25. Para una discusión genérica sobre las similitudes y diferencias entre la gestión pública y privada, véase Graham T. Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?», en Shattiz y Hyde, *Classics*, págs. 510-529. Respecto a la cuestión específica de la fijación de objetivos, Allison encuentra diferencias importantes entre las acciones de Roy Chapin, presidente de American Motors Corporation y Dough Costle, jefe de la EPA. «Tanto Chapin como Costle tenían que fijar objetivos y prioridades y diseñar planes operativos [...] Para rediseñar la estrategia de la AMC y concentrarse en determinados segmentos de mercado [...] Chapin debía consultar al Consejo de Administración y resolver la cuestión de la financiación. Pero él era quien decidía. ¿Cuanto margen tenía Costle en la EPA para decidir «en que negocio estar» o el tipo de agencia «que quería»? Estas decisiones estratégicas emergerían del proceso legislativo que establecía si debía controlar las pesticidas o las sustancias tóxicas [...] El rol del presidente, otros miembros de la administración (incluyendo al personal de la Casa Blanca, los enlaces con el Congreso o otros jefes de agencias) el administrador de la EPA, los presidentes de las comisiones legislativas y los grupos externos en la definición de la estrategia de la agencia constituyen una cuestión interesante (ibid., págs. 522-523).

26. Richard A. Brealey y Stewart C. Myers, *Principles of Corporate Finance*, ed. Nueva York, McGraw-Hill, 1991, pág. 22.

27. Andrews otra vez afirma: «Los presidentes, consejeros delegados y directores generales son probablemente las personas responsables de la consecución de los objetivos de resultados fijados en planes elaborados anteriormente. Nada de lo que digamos más adelante sobre su preocupación por su personal o sobre su responsabilidad social puede negar esta verdad. Conseguir resultados aceptables respecto las expectativas de dividendos por acción y rentabilidad para la inversión de los accionistas es su tarea fundamental (*The Concept of Corporate Strategy*, pág. 5).

28. Para una discusión valiosa sobre el papel que la evaluación de programas y el análisis coste-beneficio pueden tener en la mejora de los resultados de las organizaciones no lucrativas y públicas, véase Joseph S. Wholley, Mark A. Abramson y Christopher Bellavista, *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1986.

29. Véase el capítulo 2, n.º 26.

30. Véase n.º 24.

31. Estoy agradecido al decano John MacArthur de la Harvard Business School por enfatizar este punto y por argumentar que este hecho implica una relación más estrecha entre los problemas de la gestión estratégica de los sectores privado y público de lo que yo inicialmente asumía.

32. Para una introducción básica a este concepto, véase Andrews, *Corporate Strategy*. Para un desarrollo más reciente de este concepto, véase Michael E. Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Nueva York, Free Press, 1980.

33. Porter, *Competitive Strategy*.

34. Encontraré evidencia de que tener una estrategia coherente mejora los resultados de las organizaciones privadas en Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Warner Books, 1982.

35. Porter comenta: «La tarea esencial de la formulación de la estrategia competitiva consiste en relacionar la empresa con su entorno... El aspecto central del entorno de una empresa es el sector o sectores en los que compete» (*Competitive Strategy*, pág. 3).

36. Peters y Waterman encuentran que «la orientación a los clientes» es un aspecto determinante de los resultados de la empresa privada. Véase Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, págs. 156-199. Para una visión contemporánea del marketing y su papel en la estrategia empresarial, véase Henry Assael, *Marketing Management: Strategy and Action*, Boston, Kent, 1985.

37. Porter, *Competitive Strategy*, págs. 156-188.

38. Ibid., págs. 3-33.

39. Ibid., págs. 47-71.

40. Ibid., págs. 88-108.

41. Ibid., págs. 361-367.

42. Selznick, *Leadership in Administration*, págs. 42-56.

43. Agradezco a mi colega James Vaupie este ejemplo. La empresa descrita creo que es General Electric, alrededor del año 1970. Para una lista de declaraciones sencillas de objetivos, véase Terrence E. Deal y Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1982, págs. 23-25.

44. Encontrar el nivel de abstracción adecuado para definir el propósito de una organización es una tarea importante del arte de desarrollar una «estrategia» efectiva. Debe ser suficientemente abstracta y flexible para permitir ajustes futuros pero suficientemente concreta para retar a la organización y asegurar que los directivos rendirán cuentas. Véase la discusión de este punto más abajo en los capítulos 3 y 7.

45. Porter, *Competitive Strategy*, págs. 129-155.

46. Ibid., págs. 40-41.

47. Ibid., págs. 361-367. Véase también D.F. Abell y J.S. Hammond, *Strategic Market*

Planning: Problems and Analytical Approaches, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall 1979.

48. Ibid.

49. Para una visión panorámica, véase Richard B. Freeman y James L. Medoff, *What Do Unions Do*, Nueva York, Basic Books, 1984, para respuestas directas y sus implicaciones para los resultados empresariales, véase págs. 11-12 y 181-190.

50. Para una discusión sobre la «regulación social», sus estrategias y su impacto, véase Eugene Bardach y Robert A. Kagan, *Social Regulation: Strategies for Reform*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1982.

51. Un tipo de demanda social sobre la industria privada consiste en requerir ser notificado con antelación del cierre de plantas. Para una discusión sobre la legislación sobre este tema, véase C y R Associates, *Plant Location Legislation. Community Costs of Plant Closings: Bibliography and Survey of Literature*, Washington, D.C., Federal Trade Commission, 1978.

52. Una manera de interpretar estos cambios es ver las «restricciones» como las demandas de una grupo variado de «stakeholders» que tienen intereses en cómo la empresa privada define su estrategia. R. E. Freeman establece claramente este concepto de estrategia en *Strategic Management: A Shareholder Approach*, Boston, Putnam, 1984.

53. Para una discusión del fenómeno de compra de empresas, véase F.M. Scherer, «Corporate Takeovers: The Efficiency Arguments», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, n.º 1, invierno 1988, págs. 69-82; y John Pound, «Beyond Takeovers: Politics Comes to Corporate Control», *Harvard Business Review*, vol. 70, n.º 2, marzo-abril 1992, págs. 83-94.

54. La cita es de una carta personal del profesor Malcolm Satter de la Harvard Business School. Para un desarrollo más formal de esta idea, véase Joseph L. Bower, «The Managerial State» (Harvard Business School, fotocopia, 1987).

55. La cómoda suposición de que las organizaciones públicas son monopolios naturales está perdiendo crédito rápidamente. Probablemente la mayor amenaza a dicho supuesto procede de la posibilidad real para privatizar la producción de muchos servicios financiados con recursos públicos que van desde la recogida de basuras a las bibliotecas pasando por la gestión de las prisiones. Para una presentación de esta tendencia, y de un marco analítico que permita la toma de decisiones sobre qué actividades son

más susceptibles de ser privatizadas, véase John D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, 1989. Sin embargo, otras organizaciones públicas se ven amenazadas por otros dos descubrimientos: primero, que operan al lado de un sector financiado y gestionado privadamente que satisface algunas de las necesidades que la organización pública se supone que debe satisfacer de manera universal; y, segundo, que el sector financiado y gestionado públicamente está perdiendo «cuota de mercado». La policía, como caso particular, ha descubierto que está perdiendo «cuota de mercado» en la industria de la seguridad. Malcolm Sparrow, Mark H. Moore y David Kennedy, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nueva York, Basic Books, 1990, págs. 47-50.

56. El supuesto de que las organizaciones públicas tienen «misiones coherentes» en lugar de «conjunto de líneas de actuación» puede que también sea erróneo. Por ejemplo, a menudo se comenta que la política antidroga de los Estados Unidos debería centrar sólo una parte de sus esfuerzos en controlar la marihuana y mantener en los suburbios un grupo de apoyo en su intento de resolver el problema mucho más grave del consumo en los cascos antiguos de cocaína y heroína. De manera similar, puede ser importante para los sistemas correccionales juveniles gestionar «boot camps» para dejarles el margen político que necesitan para gestionar los «community placements». En efecto, en cada caso, gestionar un tipo de programa dirigido a un segmento de la población genera una cierta credibilidad que la agencia puede utilizar para resolver un problema diferente en otro ámbito. Este es el tipo de sinergia que existe entre las diferentes líneas de productos que los directivos privados han aprendido a analizar y a explotar.

57. Este concepto particular de estrategia en el sector público se gestó a partir de finales de los setenta. Stephen Hirschner y Philip Heymann, influenciados por Joseph L. Bower, fueron algunos de los abanderados. Philip Heymann puede haber sido la primera persona que concebiera el triángulo estratégico. Reflexiones previas sobre este concepto se pueden encontrar escritas en Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 12-24; y David Lax y James Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 264-267.

58. El tipo de reflexión que sugiere el triángulo estratégico no es nuevo. Ya Selznick escribió: «Al definir la misión de una organización, los líderes deben tener en cuenta: 1) el estado interno de la organización —los afares, las inhibiciones y las competencias que existen dentro de la organización—; 2) las expectativas externas que determinan lo que debe perseguirse o conseguirse si la organización quiere sobrevivir» (*Leadership in Administration*, pág. 67). Wilson describe los resultados del estudio clásico de Herbert Simon sobre la Economic Cooperation Administration, la agencia establecida en 1948 para implementar el Plan Marshall de reconstrucciones económicas de Europa: «Los factores clave que determinaron la supervivencia de una definición estable de la tarea fueron, en primer lugar, el grado de viabilidad (si el personal podía llevar a cabo el trabajo) y el grado de apoyo externo (procedente de otras agencias y de grupos del Congreso)» (*Bureaucracy*, pág. 56). Para un esquema más elaborado de la planificación estratégica en el sector público, véase John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988.

59. Para una discusión sobre cómo el directivo desarrolla una visión congruente para una organización pública en un mundo en el cual la anterior estrategia empieza a quedarse obsoleta, véase la descripción que hace Heymann de la gestión de Caspar Weinberger de la Federal Trade Commission en *The Politics of Public Management*, págs. 19-24.

60. Como tal, este esquema sirve para prevenir un tipo de fracaso directivo, la incapacidad de establecer los propósitos y los objetivos de una organización. Selznick observó: «Uno de los tipos de defectos (del líder) es el fracaso en el establecimiento de los objetivos. Una vez que la organización se convierte en una "preocupación constante" de la cual se ocupan diferentes fuerzas para que continúe viva, las personas que la gestionan pueden fácilmente sustraerse a la tarea de definir los propósitos. En parte la eva-

sión de dicha responsabilidad se debe a la dureza de la tarea intelectual que requiere... En parte, también existe el deseo de evitar cualquier conflicto con los actores internos y externos que se venían amenazados por una definición más precisa del propósito... Una crítica del liderazgo... debe incluir este énfasis en la responsabilidad del líder de definir la misión de la organización. Esta opinión no es nueva. Pero es importante porque gran parte del análisis administrativo toma el objetivo de la organización como dado, cuando en muchos sentidos es precisamente algo problemático» (*Leadership in Administration*, págs. 25-26).

61. Para un interesante análisis de las organizaciones que se encuentran en esta situación, véase Marshall W. Meyer y Lynne G. Zucker, *Permanently Failing Organizations*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 1989.

62. Estoy en deuda con Martin Linsky por haber enfatizado el valor de esta manera de formular los diferentes tipos de retos directivos. Esta muy relacionada con la idea de brújula que Richard N. Haas introdujo en su libro *The Power to Persuade: How to Be Effective in Government, the Public Sector, or Any Unruly Organization*, Boston, Houghton Mifflin, 1994. Hugh Heclo también hace uso de un concepto similar al describir cómo los directivos políticos que triunfan orientan su trabajo. Véase Heclo, *A Government of Strangers*, págs. 161-170.

63. Wilson describe con central es la tarea de reconciliar estas demandas contrapuestas: «En Estados Unidos, los directivos públicos de alto rango están preocupados por mantener sus agencias en un entorno político complejo, impredecible y conflictivo» (*Bureaucracy*, pág. 31).

64. Para una discusión sobre lo que es el análisis de políticas y cómo puede ser útil a los directivos públicos para determinar si una propuesta de uso de recursos públicos es valiosa o no, véase Laurence E. Lynn, Jr., «Policy Analysis», en Frederick S. Lane (comp.), *Current Issues in Public Administration*, 5ª ed., Nueva York, St. Martin's Press, 1994. Para una discusión detallada de la metodología, véase Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, y Peter Delton, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Ill., Dorsey, 1983. Para una presentación sobre quién hace el análisis y cómo se utiliza en las organizaciones públicas, véase Arnold J. Meisner, *Policy Analysis in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1976. Para una discusión sobre cómo se pueden utilizar las técnicas de evaluación de programas para medir los resultados de la actuación del sector público, véase Wholey, Abrahamson y Bellavita, *Performance and Credibility*.

65. Véase, por ejemplo, el análisis y la evaluación del programa para discapacitados de la Social Security Administration realizado por Jerry L. Mashaw, en *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1983, esp. págs. 21-40.

66. Sobre los métodos a utilizar en este tipo de análisis, véase Heymann, *The Politics of Public Management*; Richard Neustadt y Ernest May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 91-110, 212-231; y John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988, págs. 93-116.

67. Robert B. Reich, «Introduction», en Reich, *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 5-7.

68. Graham T. Allison, «Implementing Analysis-The Missing Chapter» in *Conventional Analysis: A Teaching Enterprise*, en *Benefit Cost and Policy Analysis*, 1974, Chicago, Aldine Publishing, 1975. Véase también Graham T. Allison y Mark H. Moore, edición especial de *Public Policy*, vol. 26, n.º 2; Mark H. Moore, «A Feasibility Estimate of a Policy Decision to Expand Methadone Maintenance», *Public Policy*, vol. 26, n.º 2, primavera 1978, págs. 285-304; Richard Elmore, «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly*, vol. 94, n.º 4, 1980, págs. 601-616; Gordon Chase, «Implementing a Human Services Program: How Hard Will It Be?» en *Public Policy*, vol. 27, n.º 4, otoño 1979, págs. 385-436; Steven Kelman, «Using Implementation Research to

Solve Implementation Problems: The Case of Energy Emergency Assistance». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, n.º 1, 1984, págs. 75-91.

69. Herbert Kaufman, *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, Chatham, N.J., Chatham House, 1985, págs. 46-53.

70. Meltser, *Policy Analysts*.

71. Sobre el papel de los cargos políticos, véase Heald, *A Government of Strangers*. Sobre el papel de los gabinetes de prensa, véase Stephen Hess, *The Government/Press Connection: Press Offices and Offices*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1984.

72. Para una panorámica de esta tradición, véase Shafritz y Hyde, *Classics in Public Administration*, especialmente las citas ofrecidas en la nota 9 del capítulo 1. Desde luego, existen muchas «tradiciones» a las cuales me podría referir cuando afirmo que la distribución del pensamiento y la atención directivos que sugiere el triángulo estratégico difiere de la tradición de la ciencia de la administración. Me podría referir a los orígenes históricos de la ciencia de la administración o a los orígenes tal y como han sido interpretados por los escritos contemporáneos. De manera igualmente importante, me podría referir a la tradición «académica» o a la tradición «profesional» y reconocer implícitamente que existen muchas ideas que actualmente forman parte del discurso académico pero que aún no lo son en la práctica profesional.

Me estoy refiriendo a una combinación de los conceptos originales de la ciencia de la administración y su fuerte eco en el pensamiento y práctica contemporánea de los directivos públicos que he tratado en los programas ejecutivos de la Kennedy School. Los responsables públicos reconocen inmediatamente esta concepción según la cual los directivos sólo son responsables del cumplimiento eficiente de los objetivos establecidos por el mandato. De hecho, experimentan el reto que supone trazar hacia fuera de la organización en busca de valor y arribar hacia el entorno político para ser autorizados a un mayor liderazgo del que disponían previamente. Reconoce que, a menudo, han tomado decisiones importantes sobre el valor público de determinadas actividades, y que han defendido políticamente sus ideas, pero lo han vivido como actuaciones ligeramente ilícitas.

Además, también es necesario reconocer que a pesar de que los estudiosos contemporáneos de la administración pública reconocen que la división entre política y gestión no puede ya sostenerse, y de que los responsables públicos se ven a menudo implicados en la tarea política de definir el propósito y valor, siguen dudando sobre las implicaciones que dichas realidades tienen en la teoría normativa de la administración pública. De hecho, pienso que Dwight Waldo capturo esta ambivalencia de manera excepcional en su ensayo titulado «Public Administration in a Time of Revolution», *Public Administration Review*, julio-agosto, 1968. Merece ser transcrita íntegramente:

Tradicionalmente... la teoría o justificación para la burocracia... afirma que no tiene ningún papel en la formulación de las políticas. Una expresión de esta concepción es la neutralidad de la función pública... La obligación del funcionario es precisamente cumplir con su deber, y esto supone seguir las instrucciones y (o) cumplir la ley.

Ahora bien esta teoría o ideología tiene cierto sentido. Puede argumentarse de modo convincente que en general nos ha sido útil, que aún está llena de vitalidad, y que abandonarla es abrir la caja de Pandora. Por otro lado, se pueden formular multitud de preguntas sobre ella: ¿ha sido una descripción de la realidad o más bien un mito útil? Assurriendo que ha sido un mito útil, ¿sigue siendo hoy en día? ¿No habíamos decidido, como profesión o como disciplina, ya hace tiempo que la administración se ve, a la fuerza, íntimamente implicada en el proceso político? ¿Significa esto que tenemos y deberíamos tener algún papel en la elaboración de leyes y de políticas así como en su implementación? ¿Concebimos como meros autómatas no resultan degradante y bajo ciertas circunstancias, incluso irresponsable? Si esto es cierto, si esto es lo que pensamos, ¿cuáles son las implicaciones para nuestro comportamiento en un momento histórico de revolución?

Tomo la postura según la cual deberíamos responder más conscientemente a la revolución de nuestro tiempo. Pero permítanme reconocer que esta postura no está completamente sesgada. La idea —ficción, ideología, lámina como queran— de la neutralidad de la función pública ha servido a sus propósitos, y al abandonarla, se genera un peligro real. Se puede argumentar... que el rol adecuado de la burocracia consiste en actuar como fuerza estabilizadora en un momento de cambio vertiginoso, y esto es lo que hace cuando parece no responder o actuar estupidamente...

Habiendo admitido que este punto de vista tiene cierta validez, permítanme decir que en su conjunto lo rechazo. Por razones que ya he sugerido en parte, pienso que es irreal y equivocado... Cualquier institución que no se adapte al entorno rápidamente cambiante... no será eficaz en el cumplimiento de su propósito o tarea. En el largo plazo, incluso puede llegar a desaparecer. La función pública, gracias a su respuesta inteligente e imaginativa... puede no sólo satisfacer su interés «inmediato», sino que puede ayudar a la sociedad a cambiar y a adaptarse de manera que se maximice el potencial para lo «bueno» y se minimice el potencial para lo «malo».

Al final, llego a la misma conclusión que Waldo. Al fin y al cabo, intento pensar y escribir dentro de la tradición que él desarrolló. Pero uno no puede dejar de sentir la dificultad que el experimenta al salirse de lo que fue hasta entonces una posición confortable. Es muy duro para los profesionales como para los académicos de la administración pública abandonar de una vez por todas las cómodas imágenes de la competencia políticamente neutral, especialmente cuando la alternativa no está clara. Consiguientemente, muchos profesionales y académicos vuelven casi inconscientemente a dicha postura cuando no se les obliga a recordar que ya no es viable. Este libro es en gran parte un esfuerzo para construir una postura alternativa para los directivos públicos.

73. La relación entre la política y la administración fue establecida tempranamente en los textos clásicos de la ciencia de la administración pública. Woodrow Wilson explicó que «la política establece las tareas de la administración». Wilson, «The Study of Administration», en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 18. Frank Goodnow se hizo eco de esta concepción afirmando: «La política tiene que ver con la elaboración de políticas, es decir, con la expresión de la voluntad del estado. La administración se ocupa de la ejecución de dichas políticas». Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*, Nueva York, Russell and Russell, 1960, reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 26.

74. Leonard White concibe la gestión pública como enfocada en la gestión interna: «La gestión pública es la gestión de los hombres y los materiales para la consecución de los propósitos del Estado... El objetivo de la gestión pública es la utilización más eficiente de los recursos a disposición de los responsables y sus empleados». White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 1926, reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 56-57.

75. Luther Gulick resumió la variedad e importancia de estas técnicas en el acrónimo POSDCORB. Véase Gulick, «Notes on the Theory of Organization», reimpresso en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 88-89.

76. Para una discusión del concepto general de rendición de cuentas y el papel específico de los interventores generales para garantizar que los directivos respeten la legalidad, véase Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Jynkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986.

77. Heymann resume esta cuestión sucintamente: «El directivo no puede intentar satisfacer a todos los que ejercen influencia sobre su organización... La tarea del directivo consiste más bien en articular y luego ejecutar los objetivos deseados, el apoyo para los cuales aportará el dinero y los recursos físicos, la aprobación y la cooperación popular, el personal y los colaboradores, y la autoridad que la organización necesita para llevar a cabo dichos objetivos» (*The Politics of Public Management*, pág. 14).

78. Reich, «Policy Making in a Democracy», págs. 123-156.

79. Se describe este cambio en Mark H. Moore, «Small Scale Statesmen: A Conception of Public Management», *Politics and Management Public*, vol. 1, n.º 2, junio 1989, págs. 273-287. Véase también Herman Leonard, «Theory S and Theory T» (Kennedy School of Government, fotocopia, 1984). Robert Behn también desarrolla la idea del director público como líder estratégico en *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training, and Employment Program*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, págs. 203-206. Selznick captura de manera excepcional las implicaciones de este cambio para el tipo de reflexiones que los directivos deben hacerse: «En la medida en que ascendemos en los escalones de la administración, el análisis del proceso de decisión se vuelve más difícil, no únicamente porque las decisiones son más importantes y complejas, sino porque emerge una nueva "lógica". La lógica de la eficiencia es más claramente aplicable a las unidades subordinadas; las cuales disponen generalmente de responsabilidades operativas claramente definidas, una discrecionalidad limitada, canales de comunicación, y una posición segura en la estructura jerárquica. Sin embargo, la lógica eficientista pierde su fuerza a medida que nos acercamos a la cúspide de la pirámide. Los problemas a este nivel son más difíciles de resolver con los enfoques ordinarios de los expertos en gestión. Las metáforas mecánicas —la organización como una "máquina bien engrasada"—conllevan un énfasis excesivo en una organización bien estructurada y en técnicas de gestión eficientistas. Es probable que este énfasis genere en el análisis una incapacidad para observar la relación entre política y gestión, con el resultado de que la cualidad realmente crítica del liderazgo organizativo sea en gran parte ignorada» (*Leadership in Administration*, pág. 3).

80. Esto no es del todo cierto. El cambio institucional que estoy proponiendo consiste en que las expectativas de los supervisores sobre el grado y carácter de la iniciativa que esperan de los directivos públicos cambie un poco para dejarles margen para realizar las reflexiones estratégicas que propongo. En efecto, la «institución» que estoy intentando cambiar reúne las normas y expectativas dominantes que tenemos sobre el tipo de directivos públicos. No estoy sugiriendo ningún cambio importante en la estructura ni en los requisitos de rendición de cuentas. De hecho, si algo estoy sugiriendo, es que los directivos públicos tinden cuentas a sus supervisores políticos más a menudo de lo que lo hacen ahora.

81. Esta narración también se basa en el caso de la Kennedy School titulado «William Ruckelshaus and the EPA». Mi interpretación del caso se debe en gran parte a Joseph L. Bower.

82. «William Ruckelshaus and the EPA», pág. 3.

83. «Design for Environmental Protection.» KSG Caso #C16-74-26.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1974, rev. 1977.

84. Sobre la importancia de utilizar incentivos competitivos para estimular el cumplimiento de las regulaciones, véase Robert A. Leone, *Who Profits: Winners, Losers, and Government Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1986.

85. Para una discusión sobre los acontecimientos posteriores y la búsqueda continua de un enfoque sustantivamente valioso y política y administrativamente viable para la protección medioambiental, véase Mark K. Landry, Marc J. Thomas y Stephen R. Thomas, *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

86. Andrews, *Corporate Strategy*, pág. 11.

87. Véase Coates, Miller y Ohlin, *Diversity in a Youth Correctional System*, págs. 175-178, y Krisberg, Austin y Steele, *Unlocking Juvenile Corrections*.

88. El desarrollo de este nuevo marco se describe en «Contracting for Human Services: The Case of DYS», KSG Caso#C14-79-268.0 y #C14-79-269.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1979, rev. 1984.

89. Krisberg, Austin, y Steele, *Unlocking Juvenile Corrections*.

90. «Contracting for Human Services: The Case of DYS».

91. En este sentido, se asemejan a los directivos que John Kotter describe: «Los directores generales siempre empiezan su nuevo trabajo con cierto conocimiento del nego-

cio en el que están y cierta idea de lo que es necesario hacer... pero raramente tienen una agenda muy clara en mente» (*The General Managers*, pág. 60).

92. Muchos autores que han escrito sobre el liderazgo enfatizan la importancia de definir los propósitos y de reiterarlos a menudo para que se conviertan en parte de la reputación externa y de la identidad cultural de la organización. Chester I. Barnard, por ejemplo, escribe: «La disposición a cooperar, excepto como un sentimiento o deseo vago de asociación con otros, no puede desarrollarse sin un objetivo de cooperación. A no ser que exista dicho objetivo, no puede saberse o anticiparse qué esfuerzos individuales serán necesarios, y tampoco en muchos casos, qué satisfacciones pueden obtener... La inculcación de creencia en la existencia real de un propósito común es una tarea crítica esencial» Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, págs. 86-87. Lawrence E. Lynn, Jr., escribiendo específicamente sobre los directivos públicos y la manera en la cual pueden hacer sentir su liderazgo, sitúa el «desarrollo de las premisas estratégicas a través de las cuales la misión y significación de las acciones organizativas pueden ser interpretadas» en la cima de su lista de recomendaciones para los directivos públicos que desean ser «agentes de cambio» Lynn, *Managing Public Policy*, Boston, Little, Brown, 1987, págs. 270-271.

93. Recuerdese la observación de Selznick de que una de las causas más comunes del fracaso del líder es el fracaso en definir y establecer el propósito: «Cuando fracasa ausencia se debe en parte a la falta de coraje, y en parte a un error de comprensión. Se necesita coraje para defender una causa; se necesita capacidad de comprensión. Se reconoce y lidiar con las fuentes básicas de la vulnerabilidad institucional» (*Leadership in Administration*, pág. 25).

94. Para una discusión interesante sobre la utilidad de mantenerse centrado en un propósito mientras uno se mueve a través de los escollos de la actividad directiva diaria, véase Thomas I. Peters, «Leadership: Sad Tales and Silver Linings», *Harvard Business Review*, n.º 79(6), 1979, págs. 164-172. Norton Long se muestra de acuerdo: «Para evaluar las políticas de una administración, se necesita una concepción bien desarrollada y en constante desarrollo del interés público para distinguir lo importante de lo trivial» (*American Review of Public Administration*, vol. 18, n.º 2, junio, 1988, pág. 111).

95. Selznick considera estas acciones como cruciales para la «institucionalización» de un propósito organizativo, con consecuencias tanto positivas como negativas: «A medida que un negocio, una facultad o una agencia gubernamental desarrolla su propia clientela, la empresa adquiere la estabilidad que se deriva de una fuente segura de apoyo y funcionalización se ha puesto en marcha» (*Leadership in Administration*, pág. 7).

96. John Kotter afirma: «Las agendas y las redes que los directores generales construyen... les permiten comportarse... oportunísticamente cada día, reaccionar de manera eficiente a un flujo constante de acontecimientos, y sin embargo hacerlo sabiendo que están contribuyendo más o menos sistemáticamente a la implementación de un plan a más largo plazo» (*The General Managers*, pág. 88).

97. Para una discusión detallada de esta estrategia, véase Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4.ª ed., Boston, Little, Brown, 1984. Véase también Robert N. Anthony y Regina Herzlinger, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Homewood, Ill., Irwin, 1975, págs. 249-258.

98. Terence E. Deal, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1982, págs. 21-25.

99. Graham T. Allison convierte esta observación en el núcleo de su descripción del comportamiento organizativo. Véase Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Mass., Little, Brown, 1971, págs. 67-100.

100. Recuerde la advertencia de Barnard: «Un propósito objetivo... es aquel que es considerado... el propósito esencial de la organización» (*Functions of the Executive*,

pág. 87). Wilson desarrolla esta cuestión de manera más penetrante: «Los directivos que no sólo mantienen sus organizaciones sino que las transforman consiguen algo más que meramente crear apoyo de diferentes grupos: proyectan una visión convincente de las tareas, la cultura y la importancia de sus organizaciones. Los mejores directivos infunden sus organizaciones de valor y convencen a otros de que este valor no es únicamente útil para la organización, sino que es esencial para la ciudadanía» (*Bureaucracy*, pág. 217).

101. Agradezco a mi colega Ronald Heitz esta observación. Según él, esta es una opinión compartida por los miembros del Tavistock Institute.

102. Para una discusión de los diferentes tipos de innovación, véase Mark H. Moore, William Spelman y Malcolm Sparrow, «From Production Lines to Job Shops: Innovations in Policing.» en Alan Altshuler y Robert Behn (comps.), *Research on Innovations in State and Local Government*, Washington, D. C., Urban Institute, en prensa.

103. Herbert Simon concibe los objetivos organizativos de nivel superior e inferior de la misma forma que yo sugiero aquí: «No existe una diferencia esencial entre "propósito" y "proceso", sólo una distinción de grado. Un "proceso" es una actividad cuyo inmediato propósito se sitúa en el nivel inferior de la jerarquía de medios y fines, mientras que un "propósito" es una colección de actividades cuyo valor orientativo u objeto está a nivel superior en la citada jerarquía.» Simon, «The Proverbs of Administration», en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 171.

104. Sobre el valor de una cierta ambigüedad en la definición de los propósitos organizativos, véase Wilson, *Bureaucracy*, págs. 25-26. Nótese también el comentario de Selznick: «Los propósitos de una organización grande son a menudo muy amplios. Se debe aceptar cierta vaguedad porque es difícil anticipar si determinados objetivos específicos son realistas o factibles» (*Leadership in Administration*, pág. 66). También destaca: «Una amenaza característica a... una adecuada definición de la misión institucional yace en una orientación tecnológica excesiva o prematura. Esta postura está marcada por una concentración en los medios. Se dan por supuestos los fines de las acciones... En la medida en que nos movemos en áreas en las cuales la autodeterminación es más importante —aquellas en las cuales se debe tomar "iniciativa"— la determinación de objetivos pierde su inocencia» (pág. 74).

105. Para una discusión sobre la utilidad de dichas estructuras de objetivos, véase Max D. Richards, *Organization Goal Structures*, St. Paul, Minn., West Publishing, 1978.

106. Sin embargo, la ironía es que precisamente porque existe incertidumbre acerca de cómo proceder, existirán fuertes presiones sobre dichas agencias para proveer explicaciones detalladas de sus actuaciones. La incertidumbre generará mayores demandas de rendición de cuentas, que sólo pueden ser satisfechas a través de detallados informes. Para un interesante caso de cómo dichas presiones afectaron negativamente a los resultados de la organización, véase Malcolm Weiss, John S. Carroll, Kent F. Hansen y Constance Perin, *Making Progress in Clearing Up DOE's Weapons Complex: Issues of Organization and Management*, Cambridge, Mass., MIT Energy Laboratory, 1993. Para una discusión más general de la tensión entre la demanda de rendición de cuentas u la necesidad de innovar, véase Moore, *Accounting for Change*.

107. Behn argumenta que la mayoría de organizaciones públicas podrían beneficiarse de esfuerzos innovadores. Véase Behn, «A Curmudgeon's View of Public Administration», *State and Local Government Review*, primavera 1987, págs. 47, 54-61.

108. Heymann observa: «El directivo puede aportar energía y conocimiento a un proceso político que se encuentra estancado. Pero al hacerlo, el directivo no es más, como mucho, que un socio de los poderes elegidos y un siervo de aquellos aquellos que los eligieron» (*Politics of Public Management*, pág. 189).

109. Kaufman, *Federal Bureau Chiefs*. Véase también Wilson, *Bureaucracy*, pág. 35.