

# Gobernanza y gestión pública

**Luis F. Aguilar Villanueva**



SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

GOBERNANZA  
Y GESTIÓN PÚBLICA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2006

Quinta reimpression, 2013

Primera edición electrónica, 2015

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

D. R. © 2006, Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.

Empresa certificada ISO 9001:2008



[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Comentarios:

[editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)

Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc. son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicana e internacionales del copyright o derecho de autor.

**ISBN 978-607-16-3364-4** (ePub)

Hecho en México - *Made in Mexico*

*A Martino y Priscilla,  
ciudadanos del siglo XXI*

# ÍNDICE

## *Introducción*

### I. *Gobernanza*

1. Las dos tendencias de la administración pública contemporánea
  2. De la crisis a la gobernanza
  3. El enfoque de la gobernanza: más allá de la gobernabilidad y del gobernar del gobierno
  4. El concepto de gobernanza
- Las posiciones de los organismos internacionales
- Recapitulación

### II. *Nueva gestión pública*

1. La nueva gestión pública
2. Los desarrollos de la nueva gestión pública
3. Los fundamentos teóricos: un comentario

### III. *Gestión estratégica*

1. El nacimiento de la gestión estratégica
2. La planeación estratégica y sus dificultades
3. Gestión estratégica en el gobierno
4. Del plan a la gestión estratégica

### IV. *Gestión de calidad*

1. Gestión estratégica y gestión de calidad
2. El concepto de calidad
3. El nacimiento y desarrollo de la gestión de calidad
4. Los principios de la gestión de calidad
5. Calidad institucional: un comentario

## *Epílogo*

## *Anexos*

### I. Gestión estratégica en el sector privado

1. Una mirada a la primera generación de la gestión estratégica
2. Una mirada a las contribuciones recientes

## II. Gestión de calidad

1. Los principios de la gestión de calidad
2. El modelo ISO de un sistema de gestión de calidad basado en procesos
3. Organización por funciones y por procesos
4. Premios de calidad
5. Guía del Banco Mundial para la evaluación de la gobernanza y la calidad institucional

## *Bibliografía*

# INTRODUCCIÓN

## I

Al comienzo del siglo, la administración pública se encuentra a la mitad de un largo y sinuoso camino, con unos tramos en reparación y otros en construcción. No han concluido todavía los trabajos de reforma institucional y administrativa para restaurar el desempeño eficaz del gobierno después de su desplome fiscal y político en las décadas finales del siglo xx y han debido ya emprenderse los trabajos de innovación institucional y gerencial que los gobiernos requieren para poder dar respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, que se distinguen por la creciente diferenciación de la sociedad, la mayor autonomía de personas y sectores, la expansión de la economía global, la conectividad informativa, la formación de regiones políticas y económicas, el terror y la persistencia de la pobreza y la desigualdad en muchos países. La mirada más aguda o la más apresurada a las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus actuales enfoques, teoremas, tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, así como comparten el afán por dotar al gobierno con formas alternativas de organización y gestión a fin de ponerlo en condiciones de responder a los desafíos que sus sociedades enfrentan ante el cambio de época en curso.

Este escrito tiene sus raíces en un ambiente de interfase entre el pasado y el futuro, que caracteriza a las administraciones públicas de los países latinoamericanos. Sus preocupaciones teóricas y prácticas son motivadas por los fantasmas del pasado que todavía rondan ominosos por la mente de varios de nuestros jefes políticos, funcionarios públicos, ciudadanos e intelectuales con el reloj atrasado. Todavía no hemos podido enterrar esos fantasmas en la más honda profundidad del pasado y no acertamos aún a vivir el presente en paz y con confianza. Una vigilia permanente es necesaria para impedir que resuciten los fantasmas del hiperestatismo, el autoritarismo, el populismo, el nacionalismo de clausura, el igualitarismo, endémicamente suspicaces de las libertades económicas, intelectuales, morales y políticas de los ciudadanos, y que vueltas a la vida esas criaturas nos lleven a reeditar los extremismos ideológicos y las crisis fiscales y políticas que han hecho perder rumbo, tiempo, oportunidades y respeto a nuestros países. Este texto tiene entonces sus pesadillas, sus almas en pena, sus cadáveres en el clóset, aunque porfía en encontrar los recursos intelectuales y prácticos para neutralizar el retorno de los formatos improductivos del pasado gubernamental y administrativo. A lo mejor es un escrito personal de combate obsesivo contra un viejo



adversario imaginario, pero del que de vez en cuando se tienen noticias de su presencia real, malas noticias.

Pero son igualmente punzantes las preocupaciones por el futuro, las cuestiones sobre la viabilidad, cohesión y dignidad de nuestros países en el siglo XXI. Vivimos en una nueva economía, global, que ha agudizado las exigencias de productividad y competitividad de las personas y organizaciones, que arroja resultados dispares entre los países y cuya dinámica de creación-destrucción se nutre más directamente de la innovación del conocimiento como la fuente última de la generación de valor. Obviamente es una economía globalizada que no ha encontrado aún su ordenamiento mundial de instituciones. En esa economía planetaria y ese orden mundial tan vacilante como beligerante coexistimos y lo hacemos desde nuestras condiciones nacionales y locales de vida, limitadas por sus pertinaces problemas de capacidad productiva y de bienestar y seguridad social. La interdependencia de esos dos mundos, el interno y el externo, plantea un extraordinario problema de gran escala y complejidad a la política y la administración pública y representa un desafío crucial que hay que vencer para que nuestros países puedan ser todavía lugares donde valga la pena vivir, convivir, echar raíces. Este texto tiene entonces también sus sueños, sus esperanzas de buen gobierno y sociedad buena (o menos mala), sus profetas, y está comprometido con un modo de gobernar y administrar que haga del gobierno un factor de éxito y agente de futuro para nuestros países. De este gobierno estratega, de calidad institucional y gerencial, también se tienen de vez en cuando buenas noticias, evangelios de que ya viene.

Esta situación de entreacto hace que los problemas de la administración pública (AP) contemporánea, así los teóricos como los prácticos, broten en otro ambiente y enfrenten otros desafíos. Los problemas de la AP contemporánea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la *crisis*. Pero en realidad su nueva problemática y su universo de sentido es la *gobernación*, la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre. Por consiguiente, la interrogante de la AP contemporánea consiste en conocer su aporte a la nueva gobernación democrática de sociedades con perfiles más autónomos y en preguntarse mediante cuáles patrones de organización y dirección puede asegurar su aporte específico a los gobiernos democráticos, particularmente a los que se encuentran en fase de afirmación, a fin de que acrediten que poseen una aceptable capacidad de resolver los problemas públicos viejos y nuevos de nuestras sociedades. En fin, ¿cuál es la forma de organización, dirección y operación que debe tomar el gobierno, cuál la nueva administración pública, que contribuya a inmunizarnos ante cualquier retorno de las enfermedades públicas del pasado y nos ayude a conducirnos en la incierta y agitada navegación del siglo XXI?

Obviamente no hay cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que

no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas, superarlas. El futuro no es tal cosa como un punto original de partida, una hoja en blanco, sin antecedentes. El pasado condiciona tanto positiva como negativamente el futuro, ofrece materiales improcesables, vulgares, agotados, y otros susceptibles de nuevas configuraciones y con mayores potencialidades. Una buena gobernación y AP consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales...) ya dieron de sí y cuáles merecen ser revalorados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances. Tampoco este tiempo de entreacto e irresolución es exclusivo de la administración pública, sino que se presenta en otros planos de la vida asociada, tanto en la economía como en la política. Quizás lo específico del cambio que vivimos en Latinoamérica es la superposición de las inercias pertinaces del pasado y de las configuraciones de un futuro que se abre paso impetuosamente.

## II

En las dos últimas décadas la AP no ha tenido la vida fácil. La burocracia ha sido el villano favorito de medio mundo, de desarrollistas, transicionistas, neoliberales, neoconservadores, comunitaristas, izquierdas sociales y posocialistas, nacionalistas, globalistas y globalifóbicos, demócratas radicales, minorías sociales varias en afirmación pública... La AP se ha ganado todos los premios nacionales y mundiales a la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio. Después de su gran auge y esplendor, a compás con el protagonismo del poderoso Estado desarrollador latinoamericano, del que fue su brazo operativo y su principal dispositivo de legitimación política, la AP fue arrastrada por el agotamiento del modelo de desarrollo y por la decadencia del sistema político autoritario que lo sustentaba. Nuestra AP tenía demasiadas marcas desarrollistas y autoritarias como para sobrevivir indemne al trance de la crisis. La crisis fiscal, que en los años ochenta representó la fase terminal de la época de desarrollo autocontenido y estatalmente protegido, obligó a reactivar la dinámica de los mercados libres y abiertos, así como la crisis política del gobierno hizo impostergable la democratización del régimen. La crisis política y la nueva dinámica económica cimbraron de pies a cabeza las administraciones latinoamericanas, su forma de organización, sus patrones directivos y de operación, sus esquemas de formulación de políticas, su poderío y obviamente su manera de interpretar la función pública y de autocelebrarse.

La necesidad de introducir perentoriamente políticas restrictivas para sanear las finanzas públicas quebradas, restablecer su equilibrio y reconstruir la capacidad operativa del

gobierno convirtió al aparato de la AP en el blanco fácil e inmediato de las medidas correctivas de la indispensable política del ajuste con su consigna de “modificar las dimensiones del Estado”. Era tan grande el tamaño y número de las organizaciones y empresas públicas, tan crecido el número de sus programas y personal, tan ingente su gasto, tan pesada su gestión y, sobre todo, tan generalizada su mala reputación social, que la AP resultó el candidato cortado a la medida para que buena parte de la sociedad hiciera suyo el argumento de que era imperioso economizar recursos públicos, recortar el aparato burocrático hipertrofiado y hacer eficiente el desempeño gubernamental a fin de poder superar la crisis y restablecer la acción del Estado sobre bases financieras y administrativas nuevas y sanas. La AP del gobierno desarrollador, la “administración del / para el desarrollo” (*Development Administration*), no podía ocultar su pobre relación costo-beneficio, costo-eficacia, que en las empresas públicas de ese entonces encontraba su cúspide de improductividad y quebranto financiero.

Por otro lado, la insurgencia de los ciudadanos con su luminosa bandera de la transición democrática, decididos a forzar la puerta de palacio de sistemas políticos endurecidos y obligarlos a que más agrupamientos ciudadanos tuvieran acceso al poder público en el marco de condiciones de competencia electoral justa y elecciones apegadas a la ley, tuvo también en la AP uno de sus blancos preferidos y más reiteradamente atacados. Desde la perspectiva transicionista los programas administrativos de prestación de bienes y servicios, particularmente los dirigidos a los ciudadanos pobres, representaban el dispositivo principal del uso clientelar de los recursos públicos y el instrumento por medio del cual los gobiernos forzaban a los beneficiados a votar en favor de los partidos dominantes o hegemónicos, oficiales. La democratización difícilmente llegaría a puerto sin neutralizar el patrimonialismo y el populismo, característicos de la operación del sistema político desarrollista de formato autoritario.

En suma, “la reforma del Estado”, entendida sea en los términos reductores de la política de ajuste estructural de la hacienda pública o entendida en los términos mayores de innovación de las instituciones públicas en sentido republicano y democrático, generó en las dos últimas décadas un entorno muy poco amigable para la dimensión, forma de organización y funcionamiento de la AP tradicional. Según materias y circunstancias, la administración fue considerada por tirios y troyanos como la responsable directa o indirecta de los numerosos daños y desastres sociales, reales o imaginados, ocasionados por el alto mando presidencial de bajos controles.

Dos fueron las tendencias de rectificación y reconstrucción de la desfondada AP del desarrollo que se abrieron paso y afirmaron a partir de la segunda mitad de los años ochenta en varios países latinoamericanos y, especialmente, en México, que fue el país que abrió el telón de la crisis y anticipó el destino de otros países hermanos. La primera fue la representada por el movimiento disciplinario y profesional de *política pública* (análisis y

diseño de políticas públicas), que concentró su atención en la mejora de la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas, mientras la segunda tendencia, más profesional que disciplinaria, fue la *gestión pública*, cuyo interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental.

La política de ajuste, que exigía que se asignaran de manera eficiente los recursos públicos a las políticas, y el renacimiento democrático, que vindicaba el propósito y modo público de las políticas, cuya hechura solía estar en las manos de una cúpula tecnogubernamental no representativa ni responsiva, fue el ambiente que propició la aparición y rápida difusión de la disciplina de política pública, que no tenía antecedentes en nuestro medio, y cuyo enfoque, conceptos, métodos y propósitos eran muy diferentes de los de la disciplina consagrada de la AP, más ligada al derecho, a la ciencia política o a la sociología, con alguna anecdótica exploración en el campo de la teoría de las organizaciones y la gerencia, campos de estudio que habían sido condenados como propios de la administración privada perversa. El objetivo disciplinario de la política pública, las *policy sciences/ policy analysis*, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar el *policy-decision making*, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. Pero en nuestro medio, en los años ochenta y noventa, su propósito consistió en reformar mediante el análisis el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos, innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos que de golpe comenzaron a agobiar a nuestros gobiernos, que por décadas habían tenido la vida fácil al gobernar mediante el crecimiento del gasto y las ordenanzas irreplicables, con un uso formal u oportunista de la ley. Sea como disciplina académica o como ejercicio profesional, debido a su fuerte acento en los métodos analíticos (principal aunque no exclusivamente económicos y cuantitativos) y a su reivindicación de la naturaleza pública de las políticas, la política pública fue un elemento esencial y representativo del nuevo ambiente de cambio político y administrativo que se ha vivido en los últimos 20 años, ambiente que ella misma contribuyó además a generar y sostener tanto discursiva como prácticamente.

En el campo disciplinario su aporte principal fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida e implementada —procesos que no habían sido objetos de estudio sistemático de la ciencia política ni de la administración pública tradicional—, llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado decisivo para la mejora de la acción de gobierno. La decisión gubernamental había sido el punto ciego de la ciencia administrativa. La decisión no había sido estudiada, no tanto debido a la despistada dicotomía wilsoniana entre política y administración (según la cual los políticos deciden y los administradores se encargan disciplinadamente de llevar a efecto sus decisiones) sino por la infranqueable brecha que existía entre la política y la administración en los sistemas políticos duros de nuestros países,

aunque en éstos la AP fuera politizada, en el sentido de totalmente subordinada al mando político. La decisión de los políticos había sido en nuestro medio, por definición, algo invisible, sustraído al ojo de la ciudadanía y la administración. También la decisión gubernamental de las políticas había quedado oculta a la ciencia política, la cual terminó por estudiar todas las realidades de la sociedad política menos el gobierno, su proceso y su manera de gobernar, pues su hipótesis de estudio dominante (por influencias funcionalistas o marxistas) era suponer que la actuación del gobierno carecía de autonomía propia y que era determinado por sistemas sociales y estructuras económicas. En la práctica, nuestra ciencia política latinoamericana no pudo conocer (aunque sí denunciar) la gobernación y la hechura de las políticas públicas porque simplemente le era vedado traspasar las fronteras del mando autoritario y conocer la sala de juntas de palacio. Nuestra disciplina administrativa tanto como nuestra ciencia política registraban en el concepto lo que ocurría en la realidad: la opacidad y la gran autonomía del poder político en su decisión de las políticas. Pretender penetrar en la fábrica de la decisión, para describirla, clasificarla, entenderla, explicarla, era una empresa similar a la de los patos que disparan a las escopetas.

En el campo profesional, estrictamente gubernamental, el aporte de la política pública consistió en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar/optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público. En efecto, la notoria hipertrofia y distorsión de lo que se consideraba ámbito de interés-utilidad-beneficio público en los años desarrolladores había obedecido con gran frecuencia a razones no públicas, no republicanas, sino a los afanes privativos de supervivencia y renombre de grupos políticos que habían transformado sus causas e intereses particulares en asuntos públicos y grupos que eran además cuestionados por su endurecimiento autoritario (resultado directo de la Guerra Fría en el continente), con su secuela indignante de víctimas, y por su laxo manejo financiero, que había terminado por conducir a la economía pública a la crisis financiera y, en arrastre, colapsar la economía nacional. El análisis de política pública fue no sólo un señalamiento crítico de la caducidad de este estilo de gobierno sino un instrumento para reformarlo.

La segunda tendencia, la de la gestión pública o la nueva gestión/gerencia pública (NGP), ha tenido una aparición más lenta y cuestionada en el

ámbito académico, todavía reticente a darle su visto bueno, aunque fue aceptada en el ámbito del gobierno con mayor rapidez, más por fuerza que por convicción. En el fondo altera modos de pensar y prácticas administrativas que tienen por lo menos un par de siglos de vida e impresionantes padres teóricos. La primera aparición de la NGP estuvo relacionada con los imperativos y propuestas de la política de ajuste fiscal más que con el renacimiento republicano y democratizador del régimen. Muy en la línea de la corriente anglosajona del

*New Public Management* o del llamado “consenso neoliberal” de primera generación de los años ochenta, la NGP fue recibida en nuestro medio como un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la AP a fin de restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas. En esta perspectiva, la primera manifestación de la NGP empalma con el hecho de “modificar las dimensiones” del sector público, por lo que, en la apreciación popular, consiste en otro plato del menú neoliberal. En respuesta a estas sospechas, la NGP se presenta como una propuesta fundada en un conjunto confiable de teoremas y prescripciones procedentes del “neoinstitucionalismo económico” y del “gerencialismo”, pero su propósito es mostrar la inoperancia de la AP burocratizada debido a su gran tamaño, su formato vertical de mando, su exceso de personal por causa de la división pulverizada del trabajo público, su tendencia a realizar directamente ella misma todos sus productos y servicios, su consumo de recursos desproporcionado respecto de su aporte a la comunidad ciudadana, su pobre conciencia de costos... El original propósito financiero de la NGP explica que haya inducido reformas de los sistemas de control interno y de presupuestación pública, a fin de asegurar la eficiencia económica de las operaciones del gobierno, el equilibrio ingreso-gasto público y el alto rendimiento administrativo, además de obligar a transparentar el ejercicio de los recursos públicos, neutralizar las historias alegres de derroche y combatir las vergüenzas de la corrupción.

Otros temas de la reorganización administrativa de los gobiernos, considerados por la NGP, como la reducción de niveles jerárquicos innecesarios, la descentralización de las decisiones (en el sentido de facultación de las unidades subalternas a tomar decisiones y realizarlas bajo su responsabilidad), la creación de agencias especializadas autónomas, la orientación directa de la acción administrativa hacia el ciudadano usuario del servicio público, la reorganización del aparato de gobierno alrededor de sus procesos centrales generadores de valor público, la coordinación interorganizacional o transversalidad administrativa, la certificación de procesos de la AP y la certificación de competencias del personal público... han quedado hasta la fecha sin abordaje o con intervenciones discontinuas, circunscritas y blandas. Esto se debe obviamente al hecho de que estas nuevas iniciativas, *posburocráticas*, van obviamente más allá de las famosas o fatídicas “e” (economía, eficacia, eficiencia) de la acción administrativa, tan caras a los economistas públicos al mando, y tienen implicaciones institucionales y políticas significativas que no gustan ni a los políticos ni a los economistas públicos, celosísimos en mantener intactos sus territorios de poder. En efecto, la reorganización de la AP conforme a criterios de calidad institucional y gerencial significa en la práctica una redistribución del poder y de los recursos públicos en el aparato de gobierno, que con frecuencia marcha en sentido contrario a la preferencia de los altos mandos (aun si son democráticos) de gobierno y de los altos funcionarios, ambos normalmente escépticos de la racionalidad y responsabilidad de los peldaños operativos y medios de la AP y evidentemente

escépticos de la capacidad de los políticos, ciudadanos activistas y organizaciones civiles beligerantes. Se puede decir, recapitulando, que la NGP en el medio latinoamericano ha tenido una recepción selectiva. Los aspectos administrativos, ligados al restablecimiento de las finanzas públicas y, por ende, a la eficiencia económica del gobierno, han sido los preferidos y dominantes, mientras que las dimensiones gerenciales de la AP han quedado rezagadas o atenuadas, supuestamente a la espera de que se consolide la hacienda pública o bajo la razonable premisa de que no se pueden abrir al mismo tiempo tantos frentes de cambio o por el prejuicio de que la NGP es la colonización privada de la AP.

El aporte de la NGP, aun si es inicial y disparejo en los gobiernos, ha sido notable y prometedor. Ha logrado que nazca y se consolide en el gobierno una cultura de la eficiencia económica y del desempeño, valores administrativos que no habían sido más que discursivamente encumbrados en la AP de los años desarrolladores. La evaluación cobró más fuerza que la planeación, resaltando los resultados más que los objetivos, y se ha vuelto ya una práctica institucionalizada en las instituciones públicas después de rebeliones de personas y equipos, desacostumbrados a ser medidos y reticentes a rendir cuentas de su actuación y resultados. Al mismo tiempo se ha hecho compleja la evaluación, que ahora concentra su atención en diversos focos de la acción pública, tales como el desempeño del personal, la calidad de los productos (bienes y servicios), los resultados o impactos sociales de las políticas y programas, la satisfacción del ciudadano usuario del servicio, los esquemas de gestión de los ejecutivos públicos y la averiguación sobre la corrección misma del diseño de la política, del programa operativo o de la provisión del servicio. Asimismo, la NGP ha comenzado a lograr que los gobiernos incorporen a su proceso directivo métodos de dirección estratégica y de dirección de calidad, con esquemas avanzados de gestión del desempeño y del conocimiento.

### III

Frente al carácter bifronte y la situación de entreacto de la AP contemporánea el libro se propone principalmente destacar los temas de *la gestión estratégica y la gestión de calidad*, que son los que miran hacia el futuro de las comunidades políticas y hacia afuera de las oficinas de gobierno. La gestión financiera estricta es indispensable y relevante para el futuro, pues un gobierno pobre e insolvente, financieramente vulnerable, está destinado a la demagogia, no representa ninguna utilidad para sus comunidades y es contradictoriamente un poder sin poder hacer nada importante. Pero, más allá de la necesaria suficiencia y eficiencia de recursos, se requiere saber hacia cuáles temas o problemas canalizarán los poderes públicos los recursos para el mayor provecho común. El gobierno debe ser entonces un actor

con una visión clara y socialmente compartida del futuro de la sociedad y un actor capaz de producir eficientemente servicios (seguridad, infraestructura, ambiente, salud, educación...) que contribuyan a generar y sostener la calidad de la convivencia. El gobierno estratega y de calidad es el horizonte del libro, dos modos de gobernar distintos del estilo más conocido de gobierno planificador y gobierno técnico que desde sus saberes más que desde las expectativas de los ciudadanos decide cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad para las personas y las comunidades. Motivar al gobierno para que su mirada no quede capturada por los problemas del presente, sacarlo de su ensimismamiento autoadministrativo, y franquearle el paso hacia las expectativas sociales nuevas es un propósito que comparto con numerosos ciudadanos, académicos y funcionarios de estos tiempos.

En el primer capítulo expondré las actuales tendencias mundiales de la AP; concentraré la atención en el tránsito de la crisis a la gobernación, tratando de dejar atrás nuestra compulsiva preocupación (no sólo) teórica por la (in)governabilidad, y me esforzaré por ofrecer un concepto de *governación/governanza*, en el que anclaré analítica y prácticamente los propósitos y los aportes de la nueva administración. Desearía que el procesamiento del concepto contribuyera a *a)* precisar mejor el concepto de *governación/governanza (governance)*, un concepto político-administrativo reciente cuyo uso discursivo expansivo lo ha convertido en un concepto elástico y hasta equívoco, de novedosa pero pendiente utilidad heurística y práctica; *b)* entender que la estructura de la nueva *governación/governanza* es la referencia fundamental que hace que tenga sentido y valor reorganizar la operación de los gobiernos conforme a los métodos y tecnologías de la NGP; *c)* ponderar la importancia del concepto contemporáneo de *governanza* o nueva *governanza*, cuyos supuestos y componentes teóricos representan un giro en nuestro concepto aceptado de gobernar, según el cual gobernar se reduce a la acción protagónica del gobierno a dirigir mediante mando y control jerárquico, de conformidad con nuestro inveterado supuesto de considerarnos una sociedad débil y dependiente, que es sólo causa de problemas y que carece de las competencias para ser parte de la solución. En esta perspectiva, la administración será pensada como un componente esencial de la *governanza* nueva o moderna y se buscará señalar la especificidad de su aporte al buen gobierno.

El segundo capítulo tratará de ofrecer una breve historia intelectual y un entendimiento integrado de la NGP, a partir de las reformas realizadas en los países del Commonwealth y de los Estados Unidos y con referencia a las tesis y recomendaciones de la OCDE. Buscaré destacar el aporte iberoamericano que, a diferencia del angloamericano, presta atención más enfáticamente a los componentes institucionales y políticos de la AP y no sólo a los gerenciales. Expondré el Consenso de Santiago y el Consenso CLAD, ambos de 1998, y el recientísimo Consenso de Santa Cruz (2003). Aquí debería quedar claro cómo la problemática latinoamericana política, relativa a la consolidación del gobierno democrático y a la acreditación de su eficacia social, ha repercutido en la reelaboración del concepto y la



práctica de la NGP y ha vinculado de manera más directa el proceso administrativo con las instituciones del poder público, la gestión con la gobernación, superando los enfoques gerencialistas unilaterales. De manera deliberada me abstendré de narrar, clasificar y ponderar las diversas reformas administrativas que se han emprendido en diversos países en los últimos años. Se han escrito ya varios libros importantes sobre el tema y existe una literatura neogerencial abrumadora y en apilamiento incesante, aunque sólo algunos textos de esa amplia biblioteca destaquen por representar contribuciones sobresalientes y nos enseñen además algo acerca de qué hacer administrativamente, por qué hacerlo y cómo hacerlo en nuestras condiciones nacionales y locales.

El tercer capítulo consistirá en una exposición sobre *gestión estratégica* en el ámbito administrativo público, mientras el cuarto capítulo se concentrará en las formas que la *gestión de calidad* puede alcanzar en el gobierno. En este par de capítulos mi esfuerzo se orientará a exponer y ajustar los supuestos, conceptos y métodos de la estrategia y la calidad administrativa, que surgieron y se han desarrollado en el medio empresarial privado, con los valores, propósitos y condiciones de la acción pública. Adaptar más que adoptar o, si se quiere, innovar más que imitar sigue siendo una recomendación vigente. En gran medida he intentado una reelaboración y precisión conceptual de los componentes de la dirección estratégica y la dirección de calidad, sin dedicarme a ofrecer métodos o técnicas particulares de gestión estratégica y de calidad para la AP o a mostrar las técnicas empleadas por algún gobierno, aunque sí expongo la lógica de su ejercicio y las operaciones analíticas y de diseño que implica. En este momento no es mi interés ofrecer una guía práctica prescriptiva o sugeridora de cómo hacer las cosas o una guía analítica de cómo conocer y evaluar lo que los gobiernos están haciendo en el campo. Es otro propósito y producto, no lejano. Me importa en cambio resaltar la pertinencia del enfoque estratégico y el enfoque de calidad en el sector público, así como trabajar sus conceptos centrales, pues, confeccionados para propósitos, problemas y circunstancias del quehacer de mercado, son, con frecuencia, conceptos no suficientemente precisos (con excepciones notables), se desplazan rápidamente de lo descriptivo a lo prescriptivo o se presentan como algo sobre cuya valía teórica y práctica se está de acuerdo.

Este par de capítulos muestra, por lo menos, la manera como alguien que viene de la administración y la política pública se acercó a la literatura gerencial de la estrategia y calidad del mundo de los negocios y se apropió reflexivamente de ella para fines de su idoneidad pública. Muestra también por qué la consideré válida para la gestión de los asuntos públicos. Para mí los libros sobre estrategia y calidad del sector privado, los libros buenos, no los corrientes (que son demasiados), representaron lecturas novedosas en las que aprendí otros planteamientos de problemas, conceptos, métodos y técnicas organizativas-gerenciales y, sobre todo, fueron lecturas gratamente sorprendentes que, después de la obligada depuración, me resultaron provechosas y han marcado mi pensamiento administrativo.

Leer a los “gurús” del gerencialismo privado (Drucker, Ansoff, Porter, Ohmae, Demming, Juran, Crosby, Ishikawa, Peters y Waterman, Hammer y Champy, Merli, Hamel y Prahalad, Senge...), con el apoyo de los ensayos notables de autores españoles, latinoamericanos y angloamericanos, ha sido una extraordinaria experiencia. Uno de sus resultados fue percibir que existe un cuerpo estructurado de conocimientos y que fluye un proceso cognoscitivo de acumulación, algo que no siempre se encuentra en la disciplina de la AP. De todos modos, un buen número de los libros gerenciales de negocios no ofrecen una lectura estructurada y convincente. Hay que dejar de lado debilidades conceptuales, métodos insuficientemente probados, evidencias (casos) confeccionadas a la medida, estilos anecdóticos de razonamiento, redacciones simplonas, recomendaciones con pretensiones de infalibilidad... Pero, por debajo de la epidermis, hay numerosas ideas, explicaciones, modelos y propuestas que me aclararon cuestiones prolongadamente debatidas en la AP (financieras, de distribución de la autoridad y división del trabajo, de recursos humanos, de productividad, de sistemas de información y medición del desempeño, de responsabilidad...) y que han permanecido como callejones sin salida. Las lecturas me brindaban información y conceptos que me ayudaron a entender problemas, dilemas y atrasos de la AP o a descubrir formas organizativas, gerenciales y operativas alternativas que podrían ser de provecho en la AP, pero que a ésta resultaban desconocidas o se consideraban inaplicables en el mundo público. También me ayudaron a entender mejor las raíces de las reformas de los reinventores, los innovadores, los posburocráticos, los gerencialistas o simplemente los promotores de la NGP, entre los que me encuentro.

En suma, la AP y la privada comparten problemas de organización, dirección, análisis, normatividad, funciones y procesos, eficiencia y calidad, y en la administración de negocios existen soluciones para problemas viejos y nuevos de la AP. Si antes consideraba a contracorriente que era posible una teoría/tecnología (débil, obviamente) de dirección o gerencia *general*, después de leer a los intelectuales de los negocios ha salido reforzada mi creencia y expectativa. Por lo menos, me ha quedado claro que las diferencias entre la administración pública y la privada, si se permanece en el terreno estrictamente administrativo (¿será correcto y posible?), son menos drásticas de lo que uno tiende a creer y que las reales diferencias se ubican en puntos diversos de los que suelen ser citados. En cualquier caso, mi premisa de escritura no ha sido la valoración acrítica de que las corporaciones privadas sean superiores y ejemplares para las administraciones públicas. A la vista sobran en el continente latinoamericano las empresas privadas, carentes de espíritu emprendedor, que son más centralizadas y burocráticas que los mismos gobiernos, desordenadas, improductivas, de pobre calidad, no competitivas, con precios desbordados respecto del valor que aportan. Empresas que son jerarquías más que mercados y más dependientes del gobierno que de sus clientes.

El libro cierra con un epílogo en el que discuto algunos de los temas centrales de la gobernanza y la NGP. En el primer caso presto atención a la situación previsible de que el descenso de la capacidad directiva del Estado no se acompañe con el ascenso de la capacidad directiva de los mercados y las organizaciones sociales, por lo que tal situación hace que la nueva gobernación sea un hermoso proyecto conceptual más que una realidad probable. En el segundo caso presto atención particular al gerencialismo y después al contratismo, motivado por la pregunta de si estas nuevas prácticas satisfacen las exigencias de la certidumbre jurídica y la responsabilidad/ rendición de cuentas, que son propias de la AP y que el derecho administrativo y el arreglo burocrático aseguraron. El epílogo es señalamiento de tareas inconclusas, mostrando los nuevos problemas administrativos que aparecen como resultado de haber resuelto otros. Por lo menos podrá quedar claro que la nueva gobernanza y la NGP no representan la manera de gobernar a rajatabla mediante el mercado (*governance by market*), como algún fundamentalista de la elección pública o del gerencialismo privatizador puede sugerir y como recriminan con razón sus críticos. Pero tampoco es la fórmula que la política esperaba para presentarse como la salvación del mal social y la creación de un mundo reconciliado, como persisten en creer numerosos progresistas y tradicionales.

#### IV

El libro pretende también ser un puente con los estudios introductorios y las antologías que sobre política pública produjo a comienzos de los años noventa.<sup>1</sup> Refleja el modo como enlace y complemento el análisis de la política pública con la gestión pública. Pero además de este nexo de continuidad, trato de ir más adelante al revisar someramente algunos de los rasgos de esa recepción primera de la disciplina de las políticas públicas en nuestro medio. Ahora me son claros algunos de sus límites, nada dramáticos, que veo replanteados y mejor abordados por los enfoques de la NGP o, mejor dicho, por las potencialidades analíticas y gerenciales que tienen esos enfoques para superar las limitaciones de la primera configuración disciplinaria de política pública. Hablo de potencialidades, porque no conozco que se haya hecho un esfuerzo por superar esos límites de la disciplina y articular análisis y gestión de nueva manera, aunque esta afirmación pueda ser temeraria e incorrecta debido a mi baja interlocución en estos años con el mundo académico.

Por ejemplo, ahora me queda bastante claro que la política pública, cuando tomó forma en la vida académica y se institucionalizó profesionalmente en los años cincuenta y sesenta en los Estados Unidos, quiso distinguirse y deslindarse de la administración pública convencional de la época, sea como disciplina académica o como ejercicio profesional en el gobierno. A su propósito deliberado de tomar distancia respecto de la AP, frecuentemente con tonos polémicos, se debe el predominante enfoque *predecisional* de las políticas públicas, según el

cual el problema central de la AP se ubica en la decisión pública del gobierno, que frecuentemente carece de bases informativas y analíticas seguras. De ahí proviene el énfasis exagerado de la disciplina en la importancia del análisis que sustenta la corrección de la decisión de la política, su interés en la hechura de la política y, por ende, la supuesta superioridad profesional de los analistas de políticas sobre los administradores públicos, operadores que en sus oficinas, en las ventanillas o en la calle se encargan de llevar a cabo las decisiones de los altos ejecutivos del gobierno, las cuales por la incorporación del análisis riguroso de sus *staffs* de analistas se han vuelto ahora robustas. El supuesto original de la disciplina de las políticas públicas es que el factor clave del gobierno es la decisión, la calidad de la decisión, la calidad analítica, no el proceso administrativo que hace la “fácil” tarea operativa de seguir el camino trazado por la política decidida, supuestamente correcta. La disciplina de política pública supera en rango a la AP justamente porque se hace cargo de la tarea difícil de la información y análisis que asegura y mejora la calidad de la decisión, mientras que los administradores se hacen cargo simplemente de ejecutarla. El trabajo intelectual analítico de *staff* es más relevante que el trabajo operativo de la línea y sus subordinados. El corolario fue una desvinculación entre el análisis y la gestión o la exclusión de la AP de la decisión pública.

Podría argumentarse que la noción disciplinaria de la *decision making*, la *policy decision making*, que representa el trasfondo del análisis, entiende la decisión no como un acto aislado (“tomar una decisión”) sino como un proceso; mientras que “realizar la decisión” abarca tanto la elaboración previa de la decisión, el análisis y la deliberación, como su puesta en práctica posterior, su implementación. En esta denotación angloamericana unitaria de la decisión como un proceso, el momento administrativo de la implementación está integrado al analítico. Desafortunadamente esa unidad no existió, a pesar de la denotación conceptual del término y no obstante la propuesta de teoría administrativa de H. Simon (1946), al afirmar que el proceso de decisión constituye el “campo” distintivo de la administración y lo que puede constituirla en una eventual ciencia en sentido estricto. El resultado de los desencuentros fue que la elaboración analítica de la decisión tomó la delantera a la puesta en práctica de la decisión, hasta el punto que en el momento de la institucionalización universitaria de la disciplina el nombre de bautizo fue “análisis de políticas públicas”.

Fue empero el momento *posdecisional* de la política, el relacionado con la comunicación/argumentación, la implementación y la evaluación de la política, el factor que mostró que había más puentes y pasadizos entre la política pública y la administración pública que los que se habían querido reconocer al momento del parto del análisis de políticas públicas. Los problemas que padecía la implementación de la política y que las evaluaciones señalaban dramáticamente eran casi todos de naturaleza administrativa y se abordaban mediante los dispositivos organizativos y directivos de la administración, aunque depurados o reformados. La AP, que había sido desterrada y hasta menospreciada cuando nació la

disciplina de las políticas, tomaba revancha, regresaba con fuerza después de los resultados de implementaciones fallidas y evaluaciones adversas, reivindicaba su importancia y mostraba la necesidad de articular la hechura analítica de la política con la gestión de su ejecución o realización. Simplemente la política pública concreta, la que era llevada a cabo, no era sino más equivalente a la política que resultaba del análisis y que con frecuencia era un fino diseño abstracto de acción, racionalmente defendible, pero inoperante en el mundo de la práctica gubernamental y social. El resultado del análisis ofrecía sólo y apenas un plan de acción, un diseño de la política querida por ser la que, según el modelo de acción racional, representaba el curso de acción eficaz, eficiente, maximizador, optimizador. La política pública real era, en cambio, la resultante que combinaba la fuerza del análisis con la fuerza de los agentes que la ponían en práctica a través de muchos ajustes entre ellos y con los destinatarios, que no se comportaban pasivamente ante el desarrollo de la política.

Con este descubrimiento surgió con fuerza la valía de la organización administrativa desde dentro del mismo ambiente teórico y profesional de la política pública. Sin embargo, la disciplina de las políticas no contaba en ese momento (los años setenta) con los elementos para dar una respuesta a los problemas administrativos que su puesta en práctica implicaba y que la evaluación e implementación de políticas habían dejado al descubierto. Fue entonces abriéndose paso una nueva reflexión sobre el ejercicio administrativo, que tomó diversos caminos y enfoques, particularmente después de la crisis de los Estados sociales (asistencialistas, de bienestar o desarrolladores), pero que se fue normalizando en los años ochenta con las medidas de la genéricamente llamada NGP, que en mucho han sido resultado de las reformas institucionales y administrativas que se tuvieron que emprender para dejar atrás la crisis fiscal y política.

El análisis de política pública, particularmente el que se había vuelto convencional en los programas académicos y en el ejercicio profesional, me fue mostrando también otra limitación, a saber, su propensión a analizar y diseñar políticas operativas más que estratégicas, a ver los árboles más que el bosque, a concentrar la atención analítica y práctica en la solución de los problemas particulares y los defectos del presente más que en los problemas mayores (“estructurales”) de la sociedad y en la visión de su posicionamiento futuro. Me llamaba también la atención que el análisis convencional partiera del supuesto implícito o explícito de la superioridad del gobierno en la acción pública, que privilegiara sólo el comportamiento del gobierno y dejara de lado formas de participación ciudadana deliberativa y operativa, así como que no tomara suficientemente en consideración en su análisis y decisión el entorno social, el hecho de que existían opositores políticos y ciudadanos críticos que tenían otra información y otras propuestas sobre el problema o los futuros de su comunidad, ni que tampoco considerara con cuidado las dinámicas restrictivas o expansivas del entorno nacional y mundial, que tenían como resultado facilitar o dificultar o hacer muy costoso el logro de los objetivos de la política.

Comencé a pensar que el análisis de política pública había nacido y crecido aceptando el supuesto de una sociedad estable, con una dinámica previsible, controlable, y el de un gobierno protagónico, poderoso y providencial, convencido de su capacidad para resolver los diversos problemas de su sociedad, sustentada en un conocimiento científico del que todos eran entusiastas creyentes. En verdad, los primeros años de desarrollo disciplinario y profesional de las políticas públicas fueron los de la época de oro de los Estados sociales de la posguerra y del *boom* de las sociedades industrializadas con su progresiva e incesante prosperidad, años en que la única turbulencia preocupante provenía del entorno y era la amenaza creíble del comunismo y la Guerra Fría. Política de defensa y política exterior tenían naturalmente un carácter y propósito de posicionamiento estratégico, pero fuera de ellas la mayor parte de las políticas públicas, orientadas a la economía y al bienestar social de la nación, carecían de un enfoque estratégico, entre otras razones porque las diferencias o los conflictos internos no constituían restricciones ni amenazas inmanejables a la soberanía estatal, al poderío del gobierno nacional ni a la riqueza de sus recursos, o acaso porque el futuro no se pensaba como discontinuo con el pasado. Por lo demás el artículo fundador de Harold D. Lasswell sugería que la disciplina de política pública como *policy sciences of democracy* tenía como uno de sus objetivos estratégicos mostrar la superioridad del gobierno liberal-democrático sobre el gobierno socialista/comunista de planificación central en lo que concierne a la capacidad de resolver los problemas sociales y crear oportunidades de crecimiento para sus sociedades. Nada extraño resultaba entonces el activismo gubernamental por anticipar o atender los problemas inmediatos de sus comunidades, pero sin reflexión crítica alguna sobre el arreglo institucional, el sistema político y la gobernación del tiempo. Si mi “descubrimiento” hubiera ocurrido en los radicales años sesenta y no 20 años después, probablemente me hubiera arrancado las vestiduras y me hubiera sentido obligado a proclamar que la ciencia/análisis de políticas públicas era una ciencia del *status quo*, que enmascaraba la ideología pequeñoburguesa de la clase política y el imperialismo. Algo obviamente excesivo y erróneo pero existían elementos para tal pronunciamiento tremendista.

La visión gubernamentalista de la política pública era notoria en la literatura convencional, a pesar de las reivindicaciones que algunos autores ofrecían sobre la importancia de la esfera pública deliberativa en las democracias y la valía de la participación ciudadana a lo largo del ciclo de la política. Asimismo era notorio su enfoque operativo, de corto plazo, orientado a la *problem solving* más que a la construcción del posicionamiento de la comunidad política en un futuro con un horizonte de tiempo preciso (o dicho atenuadamente, que no articulaba la solución de problemas con visiones ganadoras de sociedad). En contraste, la NGP, por la importancia que atribuye a la dirección estratégica y no sólo operativa de los gobiernos frente a las condiciones plurales, competitivas, exigentes y cambiantes de la sociedad (local, nacional, internacional), posee mejores elementos conceptuales y técnicos para abordar los asuntos de valor estratégico de las comunidades políticas y reorientar la política pública con

una visión estratégica de los asuntos públicos, que mire el bosque y no sólo los árboles, el horizonte futuro y no sólo las emergencias del presente, las dimensiones cruciales de éxito sostenido de una comunidad y no sólo los múltiples aspectos de las demandas misceláneas de las coyunturas.

Dicho al margen, me resulta paradójico que mientras en los años sesenta la *business policy* se reestructura bajo supuestos y modos estratégicos, al tomar en serio el entorno de la competencia creciente de los mercados y al ponerse a examinar las capacidades internas para hacerle frente, la *public policy* se haya en cambio mantenido leal a sus supuestos de racionalización de la política y maximización económica, haya considerado que el gobierno estaba suficientemente equipado con capacidades e instrumentos para realizar sus objetivos y no haya tomado en serio el entorno socioeconómico o político, aunque lo mencione (las famosas “arenas de políticas”), que es habitado por la diferencia, la divergencia y la oposición abierta en determinados asuntos públicos. Y va de suyo que la dinámica del entorno social, si no es anticipada ni manejada, condena al fracaso a los mejores análisis racionales. Un análisis de la política sin un análisis del comportamiento del entorno o la “arena” del asunto público que se quiere abordar es algo más escolar que gubernamentalmente relevante.

Asimismo ha terminado por llamar mi atención el hecho de que prácticamente todos los estudios sobre la implementación y evaluación de las políticas señalaban muy perspicazmente los problemas de su puesta en práctica, los problemas que enfrentaba la realización de sus objetivos y los relativos a la presencia de efectos secundarios indeseados. Sin embargo, las propuestas que la literatura de la implementación hizo para resolver esos problemas, a pesar de sus pioneras críticas a la estructura jerárquica-burocrática de los gobiernos como inapropiada para el éxito de muchas políticas (recuérdese la valorización de los *street level bureaucrats*, el *backward mapping*, la *adaptive implementation...*), particularmente en el terreno de las políticas sociales, no incorporaron las consideraciones que resultaban de la sociología/teoría de las organizaciones, que tenían también gran auge en los años sesenta, y menos aún hicieron referencia a los métodos y técnicas de la gestión de calidad, que justamente en los años sesenta y setenta comenzó a tener relevancia mundial en las empresas de manufactura y de servicios. En mucho, su óptica analítica y práctica quedó atrapada por los problemas de la implementación de la política más que por los de la organización y dirección de la administración pública.

Ahora estoy convencido de que la NGP, en lo que concierne a la dirección de calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, contiene elementos conceptuales y técnicos que permiten anticipar los problemas más comunes de la implementación de las políticas y ayudan a elaborar diseños organizativos, directivos y operativos novedosos que incrementan la posibilidad de éxito de la política, particularmente de la política social que implica la prestación de un servicio en situaciones interactivas singulares y cambiantes. Me refiero a temas como el de la organización descentralizada y por procesos; el acento en el

empoderamiento de los operadores; el

énfasis en “el momento de la verdad” que ocurre en el lugar y tiempo en que se presta el servicio y, por ende, la valoración del personal que tiene comunicación directa con los ciudadanos; la exigencia de un explícito sistema de información y medición que permita seguimiento, acompañamiento y evaluación, etc. Todas estas exigencias, básicas para una gestión pública de calidad, pueden reanimar la estancada problemática de la implementación y mejorar las prácticas estandarizadas de la evaluación de políticas.

## V

Este libro podría haber sido escrito unos años antes, pues sus ideas centrales, estructura y desarrollo estaban delineados mentalmente. Enfrente estaba el trabajo de materializar el proyecto en medio de esa interminable discusión interior y prueba del ácido que representa la redacción. Sin embargo, estos últimos años, en los que me he dedicado a actividades de consultoría administrativa a los gobiernos, no sólo me privaron del tiempo necesario para escribirlo, sino que me han permitido ver de cerca la productividad e improductividad de los teoremas, tecnologías y recomendaciones de la NGP, a entender mejor su capacidad de solución de problemas, así como a comprender con mayor precisión sus limitaciones o los grandes costos que significa su implementación de golpe y porrazo en contextos administrativos, que no pudieron culminar una administración pública *burocrática*, a la manera de la definición típico-ideal de Max Weber, que implica la legalidad, la imparcialidad, la racionalidad, la especialización y la documentación metódica de la operación administrativa de los gobiernos modernos. Como dicen algunos colegas, ¿por qué adentrarse en pos de reformas orientadas a una nueva gestión pública cuando no hemos terminado la obra de una vieja sana administración pública, una burocracia en serio?

Parece temerario ingresar a formas posburocráticas de organización y gerencia cuando no se ha pisado con firmeza el terreno de la organización burocrática y se padecen comportamientos públicos de baja legalidad y profesionalismo, que no generan socialmente ni certidumbre jurídica ni eficacia operativa. En contextos político-administrativos, que se han caracterizado por su precaria legalidad y racionalidad, por sus grandes grietas de *dominación legal-racional*, el gerencialismo administrativo, la NGP de vanguardia, representaría una buena respuesta a una buena parte de los problemas que enfrenta la AP de nuestros países, relativos a eficiencia económica y calidad del servicio público, pero no sería la respuesta a los otros rasgos impresentables y destructivos de nuestro actuar administrativo, los que más irritan a los ciudadanos y les hacen perder la confianza en la autoridad pública, tales como los relacionados con la legalidad, la imparcialidad del poder público, la honestidad, la igualdad en el trato, la rendición de cuentas, la vitalidad deliberativa y participativa de la esfera



pública, la participación ciudadana. Por eso ha crecido el consenso de que la AP que requerimos es la que articula *calidad gerencial* y *calidad institucional*, así como ha crecido la idea de que la AP, para funcionar de manera eficaz y duradera, necesita de sistemas de justicia imparciales y expeditos y de congresos capaces de deliberación argumentada y no sólo de oposición tan fofa como intransigente.

Es muy probable que en esta obra no se digan cosas nuevas en el campo específico de la AP contemporánea, precisamente porque desde años atrás las ideas innovadoras se han difundido, popularizado y normalizado a través de múltiples debates, publicaciones, encuentros y reformas en el sector público. Sin embargo, en honor de la honradez intelectual, debo decir que escribo aquí sólo lo que he pensado y expuesto desde años atrás a audiencias de funcionarios y académicos y lo que he reelaborado personalmente a partir de lecturas, algunas notables y otras simplemente ordinarias, incluso escritas en inglés por hiperactivos profesores y consultores con muy buenas relaciones internacionales. Sin embargo, cuando mi pensamiento tiene derivaciones directas de determinados autores, con los que tengo una deuda intelectual explícita, cito y agradezco puntualmente a estos autores inspiradores, cuestionadores del pensamiento normalizado. Cuando mis ideas las he visto expuestas por otros autores, con semejantes o diversos lenguajes, las mantengo y expongo como mías, pues honestamente no las considero derivadas de ellos. Conviene empero recordar que los productos intelectuales pretendidamente personales resultan de procesos colectivos de producción y comunicación, en los que uno está inserto, con largas y complejas historias de pensamiento y con historias sociales y políticas aún más enredadas. Formar parte de esa especie humana en permanente aprendizaje y evolución intelectual es lo que hace posible las ocurrencias personales, sean éstas novedosas, refrendos de lo ya dicho o simplemente esbozos de lo que otros vendrán a afirmar con mayor rigor, claridad y contundencia. Si algún lector llegara a considerar que el libro aporta algo nuevo o sugerente a su reflexión en los temas de gobernanza y en los de gestión estratégica y de calidad en el sector público, el propósito de la obra estaría cumplido.

En este escrito confluyen dos experiencias y labores. En primer lugar, representan los resultados del trabajo que he realizado en estos últimos 10 años, primero como funcionario pasajero en el gobierno federal mexicano y luego como consultor de gobiernos en asuntos administrativos. Han sido un par de actividades de extraordinario significado vital y profesional, que han fortalecido mi convicción en la valía de la AP, que me han hecho conocer más de cerca tanto sus problemas y defectos como sus logros y potencialidades de renovación y, sobre todo, me han hecho tomar conciencia más precisa de que en la acción del gobierno se entretejen la política y la técnica, la voluntad de poder y el argumento racional, el propósito de beneficio público y el cálculo de no perder las próximas elecciones, visiones perspicaces de futuro y mezquindades oportunistas. Esta interdependencia de razones y pasiones, convicciones e intereses de la política y la administración pública definen en gran medida el

bien y el mal social. Ora arrojan resultados de gran valor social ora producen los frutos amargos de la frustración por causa de errores de decisión y negligencia operativa.

En segundo lugar, este libro es producto de mi intermitente presencia en la vida académica, que en estos últimos años se ha reducido a periódicas actividades docentes en la maestría de política pública de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Xochimilco, y a mi docencia anual en el programa de doctorado de gobierno y administración pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, de Madrid. En estos programas he compartido y discutido con los estudiantes los supuestos, las ideas, exploraciones, críticas, dudas y propuestas que aquí se exponen. Los comentarios y las presiones de los jóvenes estudiantes, latinoamericanos, españoles, mexicanos, y las consideraciones de los colegas maduros, particularmente las del respetado y amistoso grupo de profesores de la maestría de la UAM-Xochimilco, institución académica a la que ahora pertenezco, han sido decisivos pues me han permitido corregir y precisar mejor conceptos, explicaciones y argumentos.

Quiero finalmente agradecer los aportes de mis amigas Cristina Galíndez, María Rubí, y de mis amigos Ricardo Guadarrama, Henio Hoyo, Javier González, Mauricio Dussauge y de manera particular las sugerencias bibliográficas y conceptuales de Ernesto Velasco y el trabajo profesional de Gerardo Maldonado, quien revisó con esmero la redacción e introdujo mejoras editoriales. Con ellos, egresados de la carrera de administración pública de El Colegio de México, a lo largo de nuestros varios proyectos de consultoría, hemos leído, discutido y aplicado los conceptos e instrumentos de la nueva gerencia pública. Merece asimismo mi estima y gran agradecimiento mi colega y amigo Alejandro Mohar, quien leyó cuidadosamente los capítulos y cuyas observaciones críticas modificaron el orden de exposición y precisaron desarrollos conceptuales. Mi agradecimiento se extiende también a los colegas del Instituto Ortega y Gasset, Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villoria, con quienes he conversado sobre estos temas y compartido en años recientes el curso de gobernanza y gestión pública en el programa de doctorado.

Con estos amigos y colegas y otros más he podido identificar dónde están las preocupaciones, los problemas, los sueños de cambio, que agitan la AP en estos años de construcción del gobierno democrático en América Latina y de reestructuración del papel del Estado en un mundo de economías interdependientes, sacudido por el terror fundamentalista y herido por la desigualdad injusta. Tratar de llevar al concepto estas exploraciones es la tarea que me propuse realizar en este libro, pero aceptaré la frustración si la escritura ha quedado por debajo del proyecto. En cualquier caso, esta obra quiere ser una forma de dar las gracias a todos los que en el gobierno y en la academia deliberan sobre los asuntos públicos, cuyas experiencias y conocimientos me han enseñado tantas cosas y con los que me he preguntado sobre la manera como han de ser conducidas las sociedades en condiciones nuevas, por lo menos para no reeditar los errores y las arbitrariedades del pasado.

Acapulco, México, diciembre de 2004

---

<sup>1</sup> A comienzos de los años noventa publiqué cuatro antologías sobre la disciplina de políticas públicas con sus respectivos ensayos introductorios, que han sido referencias útiles para la recepción y docencia de la disciplina en el medio de la lengua española. Me refiero a los cuatro libros (con varias ediciones): *El estudio de las políticas públicas*, *La hechura de las políticas públicas*, *Problemas públicos y agenda de gobierno* y *La implementación de las políticas*, editados por Miguel Ángel Porrúa, México.

## I. GOBERNANZA

EN ASUNTOS de gobierno y administración pública es lógico que la referencia intelectual y profesional sea la acción del gobierno, la cual en América Latina durante gran tramo del siglo XX se desplegó en el marco de un Estado social desarrollador de limitada naturaleza republicana y democrática y de limitada hacienda pública. La referencia fue cambiante, pues las ideas y las prácticas de la gobernación y la administración pública (AP) se fueron modificando a lo largo del tiempo, al compás del auge, el estancamiento, la decadencia, la crisis y la reforma (inconclusa) del Estado desarrollador, así como en correspondencia con el esplendor y el agotamiento del régimen político autoritario populista y la larga batalla cívica (inconclusa) por el establecimiento del estado de derecho y la democratización del régimen. Recientemente nuestra referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza”, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la AP y sus prácticas defectuosas.

En el campo específico de la AP, los interesados intelectual o profesionalmente en su estructura, normas, recursos, dirección, procesos y personal tuvimos como referencia inicial, a la mitad del siglo XX, el protagonismo gubernamental, considerado como la condición necesaria para que nuestras sociedades “subdesarrolladas” salieran de su atraso y precariedad. Nuestra primera posición administrativa fue esencialmente de corte estatal(ista), gubernamental(ista), algo que del resto fue común a todos los Estados sociales, hayan sido socialistas, socialdemócratas o nacionalistas populares, como en muchos de nuestros países. Nuestra valoración del predominio del Estado en la solución de la cuestión del desarrollo tuvo el tono de un artículo de fe y, en corolario, concebimos la AP como una actividad exclusivamente a cargo del gobierno. Posteriormente, hace unos 15 o 20 años, en ocasión del colapso fiscal, político y administrativo del Estado desarrollador de formato autoritario, nos movimos hacia el otro extremo y asumimos posiciones pesimistas sobre la capacidad y responsabilidad de la acción gubernamental. Muchos llegaron a pensar que la mayor parte de las funciones y tareas que la AP emprendía para resolver los problemas de nuestra vida asociada podía ser realizada con mayor calidad y eficacia mediante agentes extragubernamentales, como los mercados o las organizaciones voluntarias de la sociedad civil. Lugar común fue afirmar que la mejor administración pública era la mínima administración y los radicales que nunca faltan ironizaron que la mejor política pública era la

política de negocios. Hoy, tal vez demasiado optimistas, pero no sin buenas razones, hemos comenzado a desembarcar en un punto en el que circulan teorías, tecnologías, normas y prácticas que, a manera de recapitulación del recorrido del siglo XX, ya no cuestionan la necesidad o la importancia de la AP, pero sí reclaman con urgencia la *modernización, reforma, reinención, reingeniería, reestructuración, innovación...* de su organización, dirección y operación, a fin de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlos a superiores metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad.

Este primer capítulo trata de contribuir a la descripción y análisis de los perfiles que la gobernación/gobernanza han ido adquiriendo en los últimos años y adquirirán seguramente en las próximas décadas, debido al hecho de que se gobernará y administrará en condiciones más firmes de democracia pluralista y competitiva, de gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas, frente a sectores sociales diferenciados e independientes, frecuentemente capaces de autorregulación y hasta autosuficientes en varios campos de su vida personal y asociada. Se gobernará asimismo en condiciones de sociedades abiertas, de conectividad y economía global, por lo que habrá que responder a los requerimientos de aquellos sectores productivos de nuestros países que son mundialmente competitivos y, al mismo tiempo, habrá que encontrar respuestas a los problemas pertinaces de la pobreza, la desigualdad, la crónica incompetencia productiva de muchos sectores de nuestra población y los onerosos grandes territorios de nuestra vieja economía industrial y agropecuaria sin futuro significativo.

El foco de atención de este primer capítulo será la cuestión de la gobernación/gobernanza<sup>1</sup> o de la dirección de la sociedad y, en conexión, la cuestión acerca del papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad y, por consiguiente, el aporte de la AP a la gobernanza de nuestro tiempo. Es una cuestión central por cuanto concierne a la averiguación y aseguramiento de la requerida racionalidad y eficacia del poder público en la conducción de la sociedad y una cuestión que hoy se ha vuelto urgente desentrañar debido a los cambios notorios que han sucedido en las relaciones entre gobierno y sociedad y que han alterado el modo de dirigir a la sociedad y el papel directivo del gobierno.

La cuestión es importante porque en muchas sociedades (no sólo) latinoamericanas están en la memoria o a la vista las incapacidades directivas de los gobiernos en varias áreas de importancia social, enredados en errores de decisión y gestión tanto económica como política, que han ocasionado daños y costos (directos y de oportunidad) a sus sociedades y le han cerrado alcances futuros. Pero también es importante, desde el punto de vista estrictamente teórico, debido a que hasta la fecha tanto la ciencia política como la disciplina de la AP han prestado poca atención al tema de la dirección de la sociedad, de su(s) sujeto(s), modos, condiciones, instrumentos, alcances, limitaciones y resultados, y tampoco se han planteado

como problema prioritario la averiguación acerca de las causas y los efectos de la transformación que ha experimentado el papel directivo del gobierno en las últimas décadas, reduciendo en nuestros países la riqueza del debate a la cuestión de la transición y consolidación democrática.

La disciplina de política pública, desde los años cincuenta del pasado siglo, fue la primera en llamar la atención sobre el hecho de que el proceso directivo social del gobierno era algo opaco, desconocido, del que se tenían opiniones pero no conocimientos, puesto que no era objeto de estudio sistemático y especializado de ninguna disciplina. La contribución del estudio de las políticas públicas ha sido relevante en tanto que llevó al concepto y a la luz pública el proceso directivo del gobierno, el modo como se formulaban las políticas públicas, que son sus instrumentos directivos, a la vez que contribuyó a mejorar la calidad de las decisiones y de su gestión. Pero no se puede pasar por alto que la disciplina nació y se estructuró en el contexto del patrón de gobernación que era propio de los Estados sociales de mitad del siglo xx y que se caracterizaba por el incuestionable protagonismo del gobierno en la dirección de la sociedad, mientras que hoy el problema de fondo consiste justamente en que el papel directivo del gobierno ha cambiado en peso y estilo, por lo que se ha ido configurando otra forma de gobernación, que merece ser problematizada y estudiada en sus componentes, tendencias y efectos, sea por interés teórico o por interés práctico, entre otras cosas para conocer sus efectos en el futuro de la vida económica y social y, en nuestro caso, para conocer su impacto en la AP, que es un componente intrínseco de toda gobernación, por lo que cambios en el proceso de gobernar se traducirán en modificaciones de normas, estructuras y conductas administrativas.

De manera particular abordaré el tema de *la gobernabilidad* de las democracias y de su propensión a la crisis. Trataré de mostrar las limitaciones del enfoque de la gobernabilidad (e ingobernabilidad) de las democracias, debido a que se enlaza con la ominosa idea de la probabilidad de su crisis y encierra además un cuestionable concepto gubernamentalista de solución de la crisis. Me esforzaré en cambio por mostrar cómo el concepto o el enfoque de *gobernación/gobernanza* integra y rebasa la problemática de la (in)gobernabilidad y cómo representa un enfoque más productivo heurística y políticamente. La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad.

Al explicar las razones que han hecho posible el surgimiento de la gobernanza como problema y concepto en los últimos 20 años, identificar los componentes distintivos que integran su concepto y señalar las implicaciones que tiene para la política, las políticas y la AP del futuro, mi desarrollo argumentativo puede resultar prolijo por el afán de claridad y convencimiento, pues me preocupa que un concepto de tanta potencialidad teórica y práctica

se vuelva una etiqueta de moda, un término de denotación ambigua y versátil, un lugar común trivial o simplemente una manera más atractiva de nombrar las ideas y prácticas que desde antaño mantenemos inalteradas sobre el rol predominante y hasta unilateral que detenta el gobierno en la dirección de la sociedad, mientras que gobernanza denotará algo más que el mero actuar directivo del gobierno.

El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un enfoque apropiado. Coyunturalmente, porque al considerarse conforme al guión transicionista que en muchos de nuestros países ya ha sucedido satisfactoriamente la transición democrática, entonces el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa. Justamente los gobiernos democráticos nuevos sufren sus mayores dificultades en el asunto crítico de su capacidad para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades. El bajo rendimiento de los gobiernos democráticos nuevos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar.

Por otro lado, más allá de la coyuntura actual, hay buenas razones estratégicas o estructurales para considerar que el enfoque de gobernanza es productivo teórica y prácticamente. Los efectos de “destrucción creadora” (J. A. Schumpeter) que provocan la economía global, la nueva economía y la conectividad informativa, los cambios que experimentan las sociedades nacionales debido a los vientos de libertad que han traído a sus vidas la democratización, el libre mercado y la apertura cultural, y la persistencia de circunstancias nacionales internas urgidas de desarrollo, seguridad e integración social, hacen absolutamente necesaria la acción de una instancia de conducción social. Se requiere una instancia de gobierno para no navegar a la deriva. Pero, en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar sus horizontes. En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la AP mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y la política nacional y mundial.

La perspectiva de mis consideraciones será acaso más administrativa que política, pero serán desarrolladas desde un concepto de AP como componente intrínseco de la



gobernación/gobernanza, distante de toda forma de dicotomía o separación entre administración y política, sea ésta entendida como *politics* o *policy*. En realidad, se ofrecerá una consideración teórica sobre la gobernanza en condiciones de republicanismo democrático y de sociedad diferenciada, abierta y económicamente interdependiente con otras naciones, para desprender de ella una propuesta teórica sobre la organización y funcionamiento de la AP contemporánea, que será desarrollada en el segundo capítulo. La exposición será analítica y argumentativa, pero no se renunciará a hacer observaciones valorativas, tomando partido por un *concepto de gobernación/gobernanza posgubernamental(ista)* y por un *concepto administrativo posburocrático*, que me parece apropiado para varias (no todas las) materias y circunstancias públicas.

## 1. LAS DOS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

A la vuelta del siglo dos tendencias animan y reorientan a la AP, entendida ésta como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica. La primera tendencia se orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la *naturaleza pública* de la AP, mientras que la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la *capacidad administrativa* de la AP. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos, sin faltar tensiones recíprocas.

En parte, las dos tendencias, la pública y la gerencial, corresponden a las respuestas que en las dos décadas pasadas dieron los gobiernos y las sociedades, por convicción o por fuerza, al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales, sean asistenciales, de bienestar, socialdemócratas o, como en nuestro medio, Estados sociales desarrolladores, de formato “burocrático-autoritario”. Por otra parte corresponden al modo de dar respuesta a los nuevos retos y riesgos que al Estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración más autónoma, diferenciada y abierta de las sociedades contemporáneas como la transformación acelerada de la economía del mundo, con sus extraordinarias oportunidades y sus ominosos riesgos. Cada tendencia representa una respuesta a las inconformidades con el *pasado* gubernamental y administrativo, al que cuestionan y critican, y cada una brota de las preocupaciones sobre el *futuro* social, tratando de anticiparlo y moldearlo.

La primera tendencia de reactivación de lo público de la AP es una consecuencia directa de la lucha reciente de muchos países por democratizar a sus regímenes políticos de carácter autoritario, prerrepúblicanos y predemocráticos, y es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la

actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública. Es asimismo resultado del muy reciente descubrimiento social de la importancia del estado de derecho, en el sentido específico de que la ley —su observancia y aplicación mediante un sistema de justicia eficiente e imparcial— constituye el principio básico de la coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas, y en sociedades que se han vuelto inseguras y violentas por el crecimiento del delito, la impunidad y la desafección social.

La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al Estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales y asegurar la viabilidad del mismo Estado, su capacidad creíble para realizar sus funciones sociales básicas. Pero obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que surge de una sociedad que tiene sectores cada vez más autónomos y hasta autosuficientes, pero que abriga también a grandes núcleos de población, arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida y que penden del hilo de la acción gubernamental.

En el fondo, las dos tendencias renovadoras tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel que el Estado y particularmente el gobierno habrán de cumplir en el siglo XXI para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información y telecomunicación, nueva economía, regionalización, resurgimiento de las identidades locales, agudización de las desigualdades y anomias sociales, aceleración de la migración transnacional, presencia creciente de las minorías de vario tipo en los Estados nacionales, aumento de los riesgos ambientales y el terror doctrinario.

Por recuperación y reactivación de la *naturaleza pública* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy en la disciplina y práctica administrativa se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad. Entiendo también el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción. Entiendo asimismo por reactivación de la naturaleza pública la exigencia de que las

políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones particularistas de clientelas y prebendas, con o sin destinatarios corporativizados) y la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

Dicho en negativo, la reivindicación pública del gobierno y la administración pretende poner punto final a la larga oscura historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos deliberantes sobre los asuntos que conciernen a su vida asociada, sin ciudadanos contribuyentes al mantenimiento de la hacienda pública, sin ciudadanos a los que se informa sobre el desempeño del gobierno y a los que se trata de manera imparcial conforme a leyes, sin ciudadanos que se corresponsabilizan republicánicamente de la solución de los problemas de su vida en sociedad... Dicho en

positivo, se trata de reconstruir los vínculos esenciales que ligan a la administración pública con el republicanismo, es decir, con el gobierno de leyes, por cuanto la norma general es la que plasma de manera notoria y segura la esencia pública del gobierno, así como con la esfera pública, el terreno en el que convergen los poderes públicos y los ciudadanos para deliberar sobre las condiciones y la suerte de la vida en común, identificar los problemas públicos, definir sus componentes y causas, descubrir las oportunidades y recursos sociales desaprovechados, decidir y actuar corresponsablemente en consecuencia.

Por recuperación y reactivación de la *capacidad administrativa* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy se pone en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia (las *E*) y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades, sea porque desarrollan la capacidad de los ciudadanos (particularmente entre los pobres y vulnerables) o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños. Por estas razones, comienzan a introducirse en la AP esquemas de organización posburocrática y a emplearse los métodos avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad (control, aseguramiento, mejora continua y certificación), gestión del desempeño, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, formatos alternativos de control interno, presupuesto por resultados... con exigencias de profesionalización del personal público (con o sin el formato de los tradicionales servicios civiles de carrera), la incorporación del gobierno electrónico o digital y con énfasis en la formulación y observancia de códigos de ética pública.

Las dos tendencias coinciden en el punto de la *centralidad del ciudadano*, que ambas

recuperan y revaloran por diversas razones y caminos. Por la vertiente *pública*, la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se vindica y reconoce —en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática— el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse en *sujeto* activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas, y en sujeto participante en el desarrollo de la política pública y en la prestación de los servicios públicos, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector, opinador, contribuyente y conscripto, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario de la acción gubernamental: el ciudadano como el gobernado y el administrado por definición.

Por la vertiente *gerencial*, la recuperación del ciudadano ocurre cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental, cuyos comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan “oportunidades” o “amenazas/adversidades” para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno, o cuando conforme a la filosofía de la administración de calidad se le entiende como el usuario/cliente del servicio público<sup>2</sup> cuyas expectativas deben ser conocidas, incorporadas en el diseño de la prestación del servicio y correspondidas, y cuya eventual insatisfacción por el servicio recibido lo convierte en un potencial cuestionador del gobierno o en alguien que pierde la confianza en su capacidad o buena disposición, con el resultado de deteriorar la legitimidad de los gobiernos.

Un segundo punto de coincidencia de las dos vertientes es la superación de la tradicional visión *internista* de la AP, cuya autocontención y ensimismamiento intentan corregir, complementar o sustituir. Por visión *internista* o gubernamentalista de la AP entiendo la tesis bastante generalizada que reduce la AP al conjunto de las organizaciones, procesos, programas y personal del gobierno, el cual por lo demás suele ser pensado en muchos países como el rector superior e independiente de una sociedad supuestamente atrasada, anómica e incompetente. De esta tesis se deriva que la AP consista primeramente en la actividad de dirigir al conjunto de organizaciones, programas y personal que integran el gobierno (microadministración) y, acto seguido, en la actividad de dirigir a la sociedad en su conjunto (macroadministración) mediante las decisiones y acciones de ese cuerpo de organizaciones gubernamentales. En esta tesis, en la que la AP consiste fundamentalmente en dirigirse y administrarse a sí misma y dirigir y administrar a la sociedad desde sí misma, no se acepta o no se resalta la posibilidad legítima de que los ciudadanos —más allá de sus representantes elegidos y más allá de su derecho a opinar y deliberar sobre la actuación del gobierno y sobre los asuntos públicos de su comunidad— pudieran incidir en la decisión sobre las políticas y programas públicos o sobre los estándares que debe cumplir la provisión de los bienes y

servicios públicos o que pudieran mediante varias formas organizativas (privadas, civiles, comunitarias...) convertirse en sujetos o actores administrativos públicos, que se hacen cargo de la provisión de determinados bienes y servicios públicos para determinadas poblaciones, mediante esquemas varios de asociación con el gobierno o de autorización por el gobierno. Distintivo de la visión convencional es el concepto de que la AP es un proceso de exclusiva competencia y responsabilidad del poder público, específicamente del poder ejecutivo, que no admite institucionalmente la presencia de los ciudadanos, los que por definición son los objetos de la administración, los administrados. Más a fondo, a la raíz de esta visión se encuentra una concepción inveterada que considera al gobierno el agente central de la gobernación de la sociedad, considerando que ésta es de suyo ingobernable o incapaz de autogobierno, tesis que se revisará adelante.

En contrapunto a esta arraigada postura, las dos tendencias administrativas contemporáneas revisan el arreglo y mando jerárquico típico de la AP, dan forma a nuevas estructuras con menores niveles jerárquicos y más descentralizadas, a estilos de operación orientados directamente a la atención del ciudadano y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos privados y sociales para atender las necesidades públicas y crear beneficios públicos. En la nueva óptica, la equivalencia entre AP y administración gubernamental (es decir, mediante organizaciones de gobierno) comienza a debilitarse, así como zozobra la equivalencia que sin más se establece entre la AP y la burocracia, suponiendo que el formato burocrático es su forma esencial o única de organización y dirección.<sup>3</sup>

### *La calidad como principio*

La característica distintiva y el aporte peculiar de las dos tendencias contemporáneas es haber (re)establecido la *calidad* de la AP como el principio supremo de acción y haber remontado el enfoque de las décadas pasadas, centrado en el tema de la *cantidad* (de áreas de intervención de gobierno, de tamaño del aparato administrativo, de número de programas y de personal, de monto del gasto público...), que fue el signo y la consigna de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa en respuesta a la crisis fiscal y administrativa del Estado social. En la disciplina y profesión administrativa contemporánea hay un nuevo ambiente y una nueva agenda. Se transita de la discusión sobre el tamaño o la cantidad del sector público (por ende, *downsizing*) hacia la de su tamaño idóneo (por ende, *rightsizing*), de acuerdo con las funciones por cumplir en un determinado contexto social y, sobre todo, hacia la calidad y mejora continua de las acciones del sector público. Lo hoy relevante es el aseguramiento de las dos C: calidad institucional y calidad gerencial del gobierno y la administración, que guardan relación directa con la reconstrucción de la naturaleza pública y de la capacidad de la

AP. El hincapié en la conjunción de las dos calidades públicas es algo original de la reflexión latinoamericana reciente.<sup>4</sup>

La calidad institucional tiene que ver no sólo con la disposición de los servidores públicos a actuar en el marco de las prescripciones de las leyes y los reglamentos, sino con la misma calidad de la regulación, lo cual implica revisar y reformar las normas vigentes, dado que regulaciones inapropiadas (por defectos o excesos) o autoridades reguladoras con mal diseño de su operación ocasionan costos e ineficiencias en los sectores económicos que regulan y en la convivencia social. Tiene que ver además con la calidad de la interacción y coordinación entre los organismos de un gobierno y entre los diversos órdenes de gobierno, así como con la calidad de la interacción del gobierno con los otros agentes de la sociedad. La segunda calidad concierne a la disposición de los servidores públicos a actuar de manera emprendedora, gerencial (que acentúa el involucramiento personal en el logro de los objetivos públicos), con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente y con una oferta de servicios de calidad que por sus atributos respondan satisfactoriamente a las demandas legítimas de los ciudadanos.

El giro hacia la calidad significa un quiebre con la discusión reciente sobre la reforma del Estado en condiciones de crisis o vulnerabilidad hacendaria, la cual centró su atención en el ajuste de las finanzas públicas, en la necesidad de revisar el vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y en la vida social y, en consecuencia, en la necesidad de adelgazar el aparato gubernamental, con particular énfasis en el escrutinio del número, función y desempeño de las empresas públicas. En consecuencia, la agenda actual de la AP ya no guarda una relación significativa con el problema de la *crisis* (fiscal, política, administrativa) del gobierno y la crisis económica nacional, que se convirtió en la referencia obligada de prácticamente todos los estudios y rediseños administrativos del fin de siglo, sino su foco de interés comienza a ser la *gobernación*, la búsqueda del tipo apropiado de gobernar y administrar exitosamente una sociedad sectorialmente diferenciada, políticamente plural y económicamente interdependiente.

Por consiguiente, las nuevas tendencias tampoco parecen reproducir en sus tesis y propuestas los lineamientos del llamado consenso neoliberal de primera generación —o Consenso de Washington<sup>5</sup> para el caso de los países latinoamericanos—, que fueron oportunos y necesarios para superar la crisis fiscal de los Estados sociales y que representaron el enfoque y discurso mundialmente dominante del fin de siglo. Se desplazan, en cambio, hacia lo que suelo llamar Consenso OCDE, que incorpora, reelabora y divulga las tesis y métodos administrativos de la llamada NGP a través de los estudios y recomendaciones de su Comisión PUMA,<sup>6</sup> o hacia lo que en nuestro medio comenzó a llamarse apresuradamente Consenso de Santiago,<sup>7</sup> en referencia a la Declaración de la Cumbre de Santiago, en ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en abril de 1998, o Consenso CLAD,<sup>8</sup> en referencia a los resolutive de su reunión en Madrid, en octubre de 1998, de los que hablaremos en el

próximo capítulo. Se trata de un par de consensos que incluyen la responsabilidad financiera y la eficiencia económica pública pero que valoran también los nuevos modos administrativos, de cara a los problemas institucionales y sociales que enfrenta la consolidación de la democracia latinoamericana.

Dicho de otra manera, la disciplina administrativa y el reordenamiento administrativo de los gobiernos han comenzado a liberarse del apabullante *enfoque de finanzas públicas* o, por lo menos, a cuestionar sus limitaciones. Este enfoque, que fue el dominante en las dos últimas décadas, insistió en la exigencia ineludible del ajuste financiero, en la estabilización macroeconómica, en el sostenido equilibrio ingreso-gasto de los recursos, en la introducción de formas de control interno para asegurar legalidad y eficiencia económica en el desempeño gubernamental. En consecuencia, difundió y defendió las tesis acerca de la necesidad inaplazable de reducir los egresos del Estado e incrementar sus ingresos y, por ende, en la necesidad de reducir los costos de operación de la AP, maximizar económicamente el rendimiento de las unidades y del personal de gobierno, reformar la estructura del presupuesto público y convertirlo en el instrumento inductor de la racionalidad del gasto y del alto desempeño administrativo, además de promover con mayor o menor éxito reformas fiscales (aumento del número de contribuyentes y de la masa gravable, progresividad de la recaudación...), eliminar subsidios indiferenciados y fijar precios reales para los servicios públicos.

Aunque la aplicación del enfoque de finanzas públicas a la AP obedeció a las razones prácticas de superar la crisis fiscal de los Estados desarrolladores y fue apuntalado por el consenso neoliberal mundial, el enfoque se presentó como un conjunto de propuestas de reestructuración, que se basaban en los teoremas de la economía neoclásica y, más específicamente, en el neoinstitucionalismo económico, muy en boga desde los años ochenta, con sus supuestos y modelos de “elección pública” y particularmente con

sus modelos de “costos de transacción” que, debido a la asimetría de información y a la racionalidad limitada que caracteriza a las relaciones llamadas entre “principal-agente” (mandante-mandatario), señalan el problema de las desviaciones oportunistas de conducta por parte del agente.<sup>9</sup> La aceptación del enfoque de finanzas públicas se debe en mucho al predominio académico que alcanzaron estos modelos en docencia e investigación, hasta convertirse en la “verdad” del sector público.

Es incuestionable el enfoque financiero por cuanto acentúa la responsabilidad gubernamental de asegurar la estabilidad y prosperidad de su sociedad mediante un horizonte macroeconómico confiable y el aseguramiento de finanzas públicas sanas. Es asimismo justificado reconocer que toda política y gestión pública consume recursos y, por ende, que es necesario desarrollar en el gobierno la conciencia de costos y practicarla mediante finos análisis de costo-beneficio o costo-eficacia en la asignación de los recursos, con prácticas de combate al desperdicio, a la ineficiencia en el desempeño, no digamos a hechos de

corrupción. Cualquier pretensión de gestión estratégica y de gestión de calidad como la nueva forma de administrar las sociedades del siglo XXI es prácticamente inviable si no descansa en una gestión financiera rigurosa y sostenida.

Sin embargo, no se puede aceptar pasivamente, como en años pasados, que la AP pierda su especificidad institucional y operativa y se desvanezca la significación de su aporte a la gobernación de una comunidad política, por quedar absorbida, controlada y disminuida por el enfoque de finanzas públicas con su imperativo de reducción de costos y eficiencia económica por sobre todas las cosas. Tampoco es aceptable sin más el enfoque “internista” de la AP que a lo largo de estos años se ha propuesto única o predominantemente racionalizar y estabilizar económicamente a la AP y reducir el monto de su gasto corriente en la composición del gasto público, sin mirar más allá de las fronteras del gobierno e interesarse en la calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan a los ciudadanos y en la obligación gubernamental de responder aceptable o satisfactoriamente a sus necesidades y expectativas, que con frecuencia expresan derechos de los ciudadanos.<sup>10</sup>

Poco valor público y sentido administrativo tiene el énfasis en la pura eficiencia económica desvinculada de la eficacia social de los programas públicos. Por lo demás, así como no se puede definir la eficiencia de una acción sin hacer referencia primero a su eficacia (al hecho probado de que es una acción causalmente idónea para producir los efectos esperados), así tampoco se puede definir la eficiencia económica de un programa sin asegurar primero su eficacia causal, su producción de resultados de valor para los ciudadanos. Justamente el trabajo y el propósito de la AP consisten en posibilitar y asegurar la eficacia de la acción pública y, dicho en tono radical, la AP engloba las finanzas públicas con su enfoque de eficiencia, no viceversa. En resumen, la salud financiera y la eficiencia económica de los actos de gobierno son una dimensión de la nueva AP, pero ésta posee más atributos que las “e” básicas (economía, eficacia, eficiencia) de toda buena administración financiera, tales como la calidad institucional de su actuación y la calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente en la AP no sólo latinoamericana.

El punto dialéctico de aceptación y superación del enfoque de finanzas públicas se encuentra en el nuevo enfoque estratégico y de calidad de la AP, en el que la *creación/agregación de valor público* a la comunidad política que se gobierna es el principio de razonamiento de la disciplina administrativa y su criterio de operación.<sup>11</sup> Por creación de valor entiendo la acción de gobierno que con respeto del marco legal y con la mejor relación costo-eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo. En el nuevo enfoque, la estricta gerencia financiera pública contribuye de manera fundamental a la generación de valor, por lo menos en la medida en que logra disminuir los costos a los ciudadanos contribuyentes por los servicios públicos que a cambio reciben. Pero



los costos y los beneficios públicos desbordan la dimensión estrictamente financiera, medida por el sistema de precios públicos y/o cuentas públicas, en tanto la provisión de bienes y servicios puede afectar o favorecer otras dimensiones de la vida personal y colectiva de los ciudadanos, que no pueden ser reproducidas idóneamente por la contabilidad pública. Más aún, el valor del bien o servicio público no es una calificación que *a priori* y de modo exclusivo establece el gobierno con base en la valoración de sus analistas y proveedores especializados, sino implica el juicio de valor que el ciudadano cliente o usuario formula sobre el bien o servicio público recibido al ponderar la mayor o menor correspondencia que guardan las propiedades del bien o servicio recibido con sus requerimientos y expectativas, estimando al mismo tiempo los costos que le implicó su recepción. Por consiguiente, en la estimación del valor público existe una interdependencia entre el juicio gubernamental y el juicio ciudadano sobre los productos de las políticas, los programas y los servicios.

Dicho tangencialmente, la introducción de la perspectiva de valor público presiona el principio tradicional de la AP, estructurado alrededor del concepto e imperativo del cumplimiento de la función pública, con el efecto de que la disciplina académica comienza a desplazarse *de la función pública al valor público*, para entre otras cosas dar cuenta de las anomalías observables de una función pública cuyos rendimientos carecen de valor público. Están a la vista acciones administrativas correctas, que llevan a cabo impecablemente la función pública prescrita de acuerdo con leyes, reglamentos y procedimientos, pero que son inapropiadas para producir valor público a los ciudadanos y a sus comunidades políticas. La naturaleza pública de la administración no se reduce a la observancia de la ley pública sino engloba la generación de valor para el público ciudadano, en el entendido de que el cumplimiento de la ley facilita el cumplimiento de los objetivos de utilidad pública. El ejercicio administrativo público y el valor significativo para el público ciudadano han dejado de ser equivalentes y, cuando ocurre una disociación entre ellos, se vive un contrasentido. Algo que nos es historia conocida.

## 2. DE LA CRISIS A LA GOBERNANZA

Gran parte de la producción mundial de la ciencia política y de la AP de fin de siglo tuvo como horizonte la *crisis*: la crisis efectiva de los Estados sociales y de las sociedades socialistas estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna o la probabilidad de que la democracia de los Estados sociales industrializados entrara en crisis o la probabilidad de que las democracias emergentes entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno.

En consecuencia, la mayor parte de los estudios politológicos y administrativos de fin de siglo fueron explicaciones y pronósticos de la crisis o bien enunciados normativos

(valorativos, institucionales, técnicos) sobre las formas de prevenirla o superarla. Por lo demás, la crisis de la política y la economía de la sociedad desarrollada o en vías de desarrollo alcanzó tal popularidad en el lenguaje cotidiano, académico y mediático que no sólo se utilizó para describir las aciagas situaciones sociales que padecían numerosos sectores de la población, sino que se convirtió en la categoría intelectual principal para describir, explicar y superar el agotamiento de la política y la economía industrial con su cauda de males personales y sociales. En las últimas décadas del siglo xx hemos pensado la política, el gobierno y la AP desde el esquema mental de la crisis.<sup>12</sup>

En mucho la aceptación de la crisis como referencia básica en el medio intelectual y profesional público se debió a que un buen número de politólogos sobresalientes se adscribían al *marxismo*, cuyo enfoque dialéctico de la historia social otorgaba un lugar fundamental y productivo a la crisis, considerada como el necesario desenlace de toda sociedad estructurada por clases y la ocasión para su transformación en una sociedad más equilibrada entre sus factores productivos.

El enfoque marxista había sido reelaborado y revitalizado en los años setenta y ochenta con los trabajos de J. Habermas y K. Offe,<sup>13</sup> entre otros, que mostraban cómo la proclividad inherente de la sociedad capitalista a la crisis como destino había sido detenida por la aparición de los Estados sociales de bienestar, que habían reconocido derechos sociales a sus ciudadanos o habían lanzado políticas sociales desde la asistencia hasta la seguridad social. Sin embargo, los Estados sociales, desde fines de los años sesenta, comenzaban a dar señales de vulnerabilidad y desarrollaban tendencias de crisis desde su interior. En su enfoque, la ingobernabilidad social, derivada estructuralmente del intercambio desigual entre capital y trabajo, se manifestaba en conflictos permanentes y crecientes entre las clases (sectores de), que ocasionaban inestabilidad política y provocaban el decaimiento económico. La ingobernabilidad había podido ser neutralizada por la acción legal, administrativa, política y social del gobierno, pero no eliminada, debido a que la naturaleza injusta de la sociedad en la base de sus relaciones de producción permanecía intocada, incluso atenuada. El gobierno del Estado social se había acreditado y prestigiado a lo largo del siglo xx como un conductor y coordinador efectivo de su sociedad mediante múltiples acciones de arbitraje y conciliación de conflictos, solución de problemas y promoción de condiciones de bienestar y seguridad social para los trabajadores, empleados y capas sociales desfavorecidas. Por consiguiente, los problemas y/o crisis que comenzaba a padecer el Estado social en términos de legitimidad valorativa y política (pérdida de confianza y lealtad social, así como desmotivación de los ciudadanos a participar y pertenecer) y en términos de racionalidad financiera-administrativa (pérdida de capacidad de respuesta a la demanda de capacidad de respuesta a la demanda social en ascenso por bienes, servicios y oportunidades), eran señales que vaticinaban la crisis de la sociedad capitalista industrializada, integrada en forma de Estado social,<sup>14</sup> aunque el eventual colapso era explicado con argumentos que superaban el típico enfoque

economicista y revolucionario de la interpretación marxista tradicional e introducían factores relacionados con el sistema político-administrativo y el sistema cultural (con su lógica propia de comportamiento y evolución, no materialistamente determinada) y sus respectivos criterios de legitimación.<sup>15</sup>

En gran parte el auge intelectual y político de la crisis, debido a la capacidad menguante de gobernar de los gobiernos sociales, se debió también

—fuera de las tesis marxistas— a las preocupaciones sobre el futuro y la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas y sus Estados sociales de bienestar, que alcanzaron su manifiesto mundial en el influyente libro *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*, publicado en 1975.<sup>16</sup> El libro representa un corte en los planteamientos y conceptos politológicos tradicionales porque no centra la crisis probable de las democracias sociales en el nivel del Estado ni en el régimen político y tampoco en el sistema económico de mercado, sino en el gobierno, en el gobierno mismo y específicamente en el proceso de gobernar, en sus características decisionales, organizativas y operativas. Al volverse el gobierno el problema, tiene lógica y sentido introducir por primera vez en la reflexión politológica el lenguaje dual de la *gobernabilidad/ingobernabilidad*, denotando que la probable crisis de la democracia o su refrenamiento serán el efecto del modo de gobernar del gobierno social, del modo como actúa, de lo que hace y deja de hacer. Adicionalmente su tesis y pronóstico sobre la “sobrecarga” estructural del Estado social, que lo destina a bajo desempeño progresivo y a crisis tanto fiscal y administrativa como política, enmarcará en gran medida el debate posterior sobre el futuro de las democracias industriales de ciudadanía social. El gobierno democrático en modo social está en riesgo de perder la capacidad de gobernar a su sociedad (en el sentido de ingobernabilidad), decaer en crisis estatal y arrastrar al conjunto social al deterioro y colapso no sólo económico.

La probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebase las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos se debe principalmente al *patrón de gobernación* de los gobiernos de los Estados sociales, que en los años de la posguerra han construido su legitimidad (la estima y confianza social) no sólo ni ante todo con referencia a la aplicación de leyes universales (el criterio de legalidad) sino mediante el discurso de una ideología igualitaria o equitativa de bienestar que se materializa en la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos (el criterio de racionalidad), cuyos monto, modo y destinatarios son determinados por las negociaciones que entablan el gobierno, los partidos políticos y particularmente las corporaciones del capital y del trabajo (“triángulos de hierro”, “neocorporativismo”, “pluralismo” de grupos de interés...) sobre el crecimiento económico del país. Los arreglos de estos actores dominantes cristalizan en planes colectivos que deciden las acciones que los gobiernos (políticas

económicas, salariales, de asistencia y seguridad social, industriales, agrícolas...) y los mercados habrán de impulsar por un tiempo dado para producir el bienestar reclamado, aun cuando los actores políticos y económicos decisivos registran que la capacidad productiva de la sociedad no está en condiciones de corresponder al alza de las exigencias sociales y a los objetivos acordados de la planeación.

En la perspectiva de la Comisión Trilateral, la ingobernabilidad probable o inminente es resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social (gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones entre organizaciones empresariales y sindicatos...), que destina al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar la desconfianza social puesto que al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que materializan su compromiso con la justicia y la seguridad social deja de ser leal a su principio de legitimidad. El descenso progresivo de la eficacia del gobierno genera una caída progresiva del consenso social, que podrá manifestarse en diversos conflictos, inconformidades y cuestionamientos que deteriorarán a su vez ulteriormente la capacidad de respuesta del gobierno, con lo que se originará un círculo vicioso y una escalada de ingobernabilidad.<sup>17</sup>

El peligro de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social. El principio liberal de mercado como eje de la economía y el principio liberal-democrático como eje del Estado están lógicamente fuera de discusión. Se trata de una crisis en la dimensión de la acción gubernativa, no una crisis de estructura del sistema, aunque la tendencia a la ingobernabilidad por el modo gubernativo, si no es revertida, conducirá probablemente a colapsar al Estado y al sistema social. En resumen, la advertencia de la Comisión Trilateral sobre el peligro de crisis apunta al patrón de gobierno de las democracias sociales y, en consecuencia, a las excesivas capacidades y/o facultades (normativas y fiscales) de intervención amplia y directa en el ciclo económico y la vida social que el gobierno ha tenido que procurarse para estar en condiciones de dirigir a su sociedad, lo que en la práctica significa poder responder a la demanda social desbordada.<sup>18</sup>

Las consideraciones críticas del libro al patrón directivo del gobierno social tuvieron como efecto abrir la puerta a las tesis conservadoras (neoliberales) que ahondaron en las causas de la previsible crisis e indicaron radicalmente que éstas se ubicaban en los principios mismos (constitucionales) de la organización del Estado social y no tanto en el modo de operar de un gobierno, dotado de amplias facultades y un nutrido aparato administrativo. La tarea consiste entonces en modificar no sólo la práctica gubernativa (revisando, por ejemplo, la política económica y social) y sus facultades legales de sostén, sino en modificar el principio mismo de organización del Estado social del siglo xx. Hay que reordenar la relación entre Estado y mercado en un formato de menor intervencionismo estatal y de mayor liberación de los intercambios, así como reordenar la relación entre

el Estado y sus ciudadanos en un modo que los responsabilice de sus vidas y los despierte de su cómodo letargo estatista. En el caso de los regímenes autoritarios sociales la reorganización pasaba además por la liberalización política, la democratización del régimen y el reordenamiento de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos/comunidades locales.

La conciencia y auge intelectual del concepto de crisis (económica, política, administrativa) se debió asimismo, desde otro mirador, al poderoso renacimiento de la *economía neoclásica* y al surgimiento de la *sociología de la acción colectiva*, combinadas con tesis de la renacida *filosofía liberal de la justicia*, que mediante modelaciones de elección racional y estudios comparativos de casos empíricos mostraban que las economías estatizadas o colectivizantes, sea de los Estados sociales *welfare* democráticos o de los socialistas autoritarios o de los desarrolladores populistas, condenaban a empresas y naciones a la decadencia, crisis y colapso.<sup>19</sup> Podríamos añadir a la lista de los teóricos de la crisis también una literatura secundaria de la economía neoclásica que hablaba de “fallas del mercado” (tendencias a la ineficiencia y al conflicto social), con el fin de señalar el campo donde era exigida y legítima la intervención estatal (bienes públicos, monopolios naturales, asimetrías de información, externalidades) y “fallas del Estado” (tendencias también a la ineficiencia y al conflicto social), para señalar cuáles eran las áreas en las que el gobierno debía razonablemente retirarse, dejar hacer, o encontrar instrumentos directivos diversos a su ineficiente intervención directa en el ciclo económico, tales como política macroeconómica y hacendaria rigurosa, desregulación, subsidios focalizados y provisionales, incentivos vinculados al desempeño...

La advertencia sobre la posibilidad de la crisis y la ingobernabilidad probable de las democracias de los Estados sociales se transformó en crisis real en las sociedades industriales a partir de la mitad de los años setenta. El punto de partida fueron las crisis de gobierno de las socialdemocracias, las democracias cristianas y los laborismos europeos, así como los problemas críticos de finanzas públicas y de inflación que ocasionaron las políticas sociales de los gobiernos estadounidenses demócratas de esos años. La crisis fue esencialmente una *crisis fiscal* del Estado, explosiva o dificultosamente manejada, debido al prolongado desequilibrio entre los ingresos y egresos de los gobiernos, ocasionado por el incesante ascenso de las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida, mientras la economía nacional permanecía estancada o retrocedía con el resultado lógico de la alza de precios (la “estanflación” de los años setenta europeos) y era prácticamente imposible elevar más el techo de los impuestos a los ciudadanos a fin de reactivar el crecimiento sin desincentivar con ello inversiones y ocasionar fugas de capitales hacia otras economías, empeorando la situación económica nacional. En el caso de numerosos países latinoamericanos, con México a la cabeza, la crisis fiscal fue detonada por el endeudamiento al que los gobiernos tuvieron que recurrir a fin de reactivar el crecimiento económico y responder todavía a la demanda social, preservando así algo de la legitimidad y confianza social que requerían para mantener en pie

la estructura política (autoritaria, corporativa, patrimonialista...) en que descansaban.

El acaecimiento de la crisis fiscal del Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) y, en nuestros países, por arrastre, la crisis económica nacional, representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la *ingobernación*, a saber, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento (con sus efectos de desempleo y empobrecimiento, entre otros) y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar o desarrollo, no obstante que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin.<sup>20</sup>

Pensar que la ingobernación había sido sólo un accidente, algo pasajero, debido a defectos de gobernantes empíricos, reemplazables, por lo que se reconstruiría la gobernación una vez pasado el trance era algo que ideológica o politizadamente podía afirmarse y defenderse, hasta por razones electorales, pero carecía de fundamento analítico y de la honesta tensión intelectual de preguntarse por qué el gobierno había conducido a su sociedad a estancarse en los países industriales y al derrumbe económico en nuestros países. Afirmar que se había tratado de un percance reparable sin considerar en serio las limitaciones, impotencias, deformidades y hasta perversiones del patrón de gobierno, que era la punta del iceberg del sistema político y económico de nuestros países, era una manera de consagrar la ingobernación en el concepto, justificarla, y renunciar a problematizar sus dimensiones y causas.

En ocasión de la crisis el gobierno mostraba que había sido incapaz de conducir a la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social o que, por lo menos, era una agencia insuficiente para dar respuesta a los problemas que su sociedad enfrentaba para realizar las condiciones de vida deseadas o constitucionalmente exigidas. La crisis exhibía en mayor o menor grado la incompetencia financiera, normativa, política y administrativa del gobierno: su incapacidad o insuficiencia directiva. Más aún, por sus resultados desastrosos, exhibía al gobierno como factor de desgobierno, daño, costos, desorden, decadencia, que desencadenaba hechos de conflicto, delincuencia, desafección a las identidades sociales (y a la identidad nacional, en casos extremos), empobrecimiento, con el efecto

último de desunir y provocar la deserción de numerosos de sus miembros hacia otros países. Sobran las evidencias latinoamericanas. Durante la crisis, el gobierno no quedaba tal vez enteramente rebasado y conservaba grandes poderes en varios territorios de la sociedad, especialmente en los campos de la seguridad pública o nacional, pero en las áreas económicas y sociales los errores de decisión y las ineficacias operativas exhibían sus límites directivos y suscitaban la desconfianza y desafección social. Hubo indudablemente una retórica catastrofista exagerada y hasta caricaturesca, en tanto que servía a específicos intereses

políticos, pero el nocivo desempeño directivo de los gobiernos en el terreno del crecimiento económico y del desarrollo social fue algo inocultable. La crisis/ingobernación puso de manifiesto también la crisis del esquema jerárquico o autoritario de las relaciones entre Estado y sociedad, entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales, y fue el detonador del giro (inconcluso) hacia la construcción de un nuevo tipo de relaciones directivas en modo menos vertical.

La crisis económica y política fue una experiencia de vida tan generalizada durante los años ochenta y noventa en nuestros países, que llegó a convertirse en la categoría central de descripción, interpretación y lamentación de la realidad social y representó el objeto prioritario de estudio de gran parte de las ciencias sociales, que se dieron a la tarea de explicarla y de identificar las acciones que impedirían reeditarla. Específicamente, en las sociedades latinoamericanas, un buen número de intelectuales y políticos coincidieron en afirmar que el modelo de desarrollo, iniciado en la primera mitad del siglo xx, se había agotado, así como se colapsaban sin remedio los sistemas políticos populistas, corporativos y autoritarios (militares o civiles), que surgieron en el continente en los años centrales de la Guerra Fría, justamente en el momento en que el modelo ISI de desarrollo comenzó a mostrar sus limitaciones insuperables y a ser derrotado por el proyecto socialista de sociedad, que entonces se difundía beligerantemente en el continente como la alternativa de organización y desarrollo. En respuesta, la democratización del régimen político y la liberalización de la economía fueron las estrategias que se consideraron obligadas e idóneas para superar la crisis y reconstruir en un nuevo nivel la capacidad de gobernar de los gobiernos desarrolladores. Por un lado, se consideró que gran parte de los errores directivos de los gobiernos desarrolladores se debía a su formato autoritario, por cuanto sus decisiones no se sujetaban a controles públicos y controles sociales para validar su corrección institucional y técnica y frenar errores nocivos. Consecuentemente se pensó que la “transición democrática”, la democratización del régimen, era la condición necesaria para restablecer y asegurar la capacidad directiva de los gobiernos, cuya titularidad en el cargo (electoral bajo sospecha o impuesta) era cuestionada, así como eran cuestionados los contenidos y resultados nocivos de sus decisiones. Por otro lado, en concordancia con el ascendiente movimiento neoliberal mundial, se consideró que las fallas directivas de los gobiernos desarrolladores se debían en gran medida a su exagerado dirigismo, que ataba las iniciativas de los mercados mediante planificación, regulación, control de precios, proteccionismo comercial, alineamiento político, subsidios económicamente injustificados e ineficientes. De este modo, la liberación de los mercados mediante apertura comercial, la desregulación y los tratados de libre comercio eran verdaderamente esa condición necesaria para restablecer la capacidad directiva de los gobiernos, antes mencionada, y particularmente su capacidad rectora de la economía.

En el terreno de la política la crisis ha sobrevivido como referencia central en el problema de la *governabilidad de la democracia*, cuyo planteamiento estándar tiene un tono negativo

por la preocupación acerca de la ingobernabilidad eventual-posible-probable-inminente de los regímenes democráticos nacientes y, en consecuencia, por la pregunta de qué hacer para evitar la pérdida de capacidad directiva de los nuevos gobiernos democráticos, la consecuente crisis política y sus previsibles efectos destructivos en la vida asociada. La cuestión de la (in)gobernabilidad consiste específicamente en la averiguación de los poderes o capacidades que la democracia requiere para estar en aptitud de gobernar a su sociedad, bajo la premisa de que carece de las capacidades gubernativas básicas o de que las que posee son insuficientes, por lo que sobre el gobierno democrático se cierne la ominosa probabilidad de la crisis.

Los que teórica o políticamente ponen el acento en la crisis y la dramatizan pueden ser democráticos auténticos, pero hay también autoritarios populistas o revolucionarios, que se convirtieron resignadamente a la democracia, y aunque algunos de ellos no han dejado de esperar su desprestigio y caída, otros han entendido que la democracia otorga poder político a las masas y hace posible obtener mediante las urnas o las movilizaciones lo que antes se quería obtener mediante las armas. En cualquier caso, el clima de inquietud por la amenaza de una posible o probable crisis deja traslucir que el arreglo democrático actual no está suficientemente equipado para asegurar la función requerida de dirección de la sociedad, razón por la cual la pregunta sobre la capacidad directiva de los gobiernos democráticos se plantea de manera limitada y en negativo, pensando en cómo anticipar los conflictos y problemas previsibles de un gobierno democrático que se encuentra todavía en fase de asentamiento, que carece de los recursos institucionales y fiscales fundamentales para conducir su sociedad hacia los objetivos desbordados que despertó la misma democracia y que está sujeto a la presión de las prácticas de los viejos regímenes autoritarios y de la cultura política predemocrática de los ciudadanos recién nacidos, además de tener enfrente, irresueltas, las agudas necesidades de ingentes sectores sociales.

La cuestión sobre la gobernabilidad democrática con trasfondo mental de crisis obedece en mucho a la inestabilidad que es visible en la mayor parte de nuestras jóvenes democracias latinoamericanas, la mayoría de las cuales surgió en respuesta a la bancarrota fiscal y política del Estado desarrollador autoritario, de modo que la democracia en el continente se restauró o inició al mismo tiempo que había que implantar las políticas de ajuste fiscal y de liberalización económica para sacar al Estado desarrollador de su quiebra, además de que comenzó a operar cuando la globalización económica irrumpía y afectaba las economías nacionales en proceso de reconstrucción y cuando se imponía la hegemonía mundial estadounidense después de la caída del mundo socialista. Son democracias que tienen además que lidiar con las prácticas resistentes de los pasados sistemas políticos y con los ofrecimientos tentadores de las revoluciones sociales panacea (que acaso ya no invocan al proletariado, pero sí a otros sectores sociales como los indígenas, las minorías sociales o los sectores desposeídos). Y, para complicar las cosas, se trata de democracias que están todavía atrasadas en la construcción de sus instituciones políticas, que son la condición para crear



orden político y en consecuencia orden social, y que aún no han podido mostrar satisfactoriamente que sus políticas tienen capacidad de responder a los problemas sociales determinados de la población, entre otros motivos porque la liberalización comercial y reestructuración productiva de los años pasados no han concluido o no fueron bien ideadas ni implementadas (ocasionando grandes daños) o simplemente no han generalizado aún sus beneficios.

Comparada con la crisis de las democracias sociales maduras, el problema de nuestras democracias en formación reside en la debilidad de las capacidades del gobierno (y de la sociedad), por lo cual éstas son rebasadas con facilidad por la demanda social, la cual se desborda con facilidad en presiones y anomias, debido a que existen sectores sociales que mantienen la expectativa o la ilusión de que los gobiernos democráticos tendrán una capacidad de respuesta a sus problemas superior a la de los gobiernos autoritarios. En este contexto la ingobernabilidad resulta no por exceso sino por defecto de la capacidad de la democracia para resolver los problemas de la sociedad. Es pertinente reproducir en extenso una cita de D. Achard y M. Flores (1997: 30):

En rigor, la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Al trasladarse al espacio latinoamericano, el problema es bien diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de la democracia por exceso de la misma, sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática. No se trata de una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer... Se trata de crisis fiscales, que envuelven a un Estado que ha desempeñado un papel diferente al del estado de bienestar... y que es frecuentemente un Estado nacional y popular de vocación movimientista que busca por lo mismo integrar a todos los actores en un discurso unánime y politizador de la sociedad... Existe un "plus de ingobernabilidad" que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo. Por otra parte, algunos años después, el comienzo de la crisis de la deuda anticipó en poco tiempo el extendido fenómeno de la democratización de los países latinoamericanos. Al llegar, la democracia enfrentó no sólo la necesidad de aplicar severos ajustes económicos, sino de procesar cambios más profundos en la estructura de su economía... Así, los servicios de la deuda, los ajustes y las reestructuras debieron procesarse en el ambiente de explosión de demandas y expectativas que, naturalmente, habían sido estimuladas por la llegada de la democracia.

A su trasfondo mental de crisis se debe que la cuestión de la (in)gobernabilidad de la democracia comience a dejar de ser la cuestión y referencia central del análisis político y administrativo, aunque el término de (in)gobernabilidad se haya vuelto de uso generalizado y dúctil en su denotación. El preocupado pensamiento negativo sobre la probabilidad-riesgo-eventualidad-inminencia de que el gobierno democrático sea desbordado y se desplome en crisis pierde relevancia en la medida que en el nivel estrictamente teórico el problema de la crisis de las democracias nuevas está en principio resuelto si se dota al gobierno con las facultades institucionales, los recursos fiscales y las estructuras de operación que el gobierno democrático necesita para estar en aptitud de gobernar a su comunidad y cuya eficacia está probada en diferentes regímenes, aunque seguramente en el terreno práctico se enfrentarán resistencias que dificultarán que los gobiernos construyan sus capacidades y las pongan en

práctica.<sup>21</sup>

Pero, más allá del necesario equipamiento institucional, fiscal o administrativo, la capacidad de gobernar consiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales para definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, amén de las actividades de arbitraje de los conflictos y agravios que aparecen inevitablemente en la convivencia humana. En suma, la cuestión de la *(in)governabilidad*, planteada esencialmente bajo los supuestos de una previsible crisis política y centrada en la averiguación y dotación de las capacidades que requiere el gobierno para poder dirigir, se atenúa o se desvanece a pesar de su dramatismo cuando es englobada por la cuestión de la *governación/governanza*, por la cuestión de la dirección de la sociedad, con sus interrogantes sobre sus requisitos, condiciones operativas, sujeto(s), instrumentos y pautas de comportamiento, que contiene tanto la cuestión de las capacidades de dirección del gobierno como la de las acciones directivas que llevan a la realidad y a efecto las capacidades.

En esta primera aproximación desde la perspectiva de la *(in)governabilidad*, el concepto de *governación/governanza* incluye en su denotación tanto la *capacidad* de gobernar del gobierno como el *patrón o modo* de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, en el entendido de que las acciones (el tipo de acciones) que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o desaprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por consiguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado de valor social. El concepto de *governanza* expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados.

El concepto de *governanza* incluye como precondition las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual peculiar consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar, con dos desenlaces posibles: *a)* las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida en común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados; pero *b)* las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad. No se hace más de lo que se

puede, aunque se puede más de lo que se hace, parafraseando un refrán latinoamericano. En suma, las capacidades posibilitan o imposibilitan ciertas acciones y resultados de gobierno, así como las acciones de gobierno aprovechan o desaprovechan las capacidades que están a su disposición, las hacen efectivas o inefectivas. Por consiguiente, las limitaciones que los gobiernos experimenten en su tarea directiva darán pie a cancelar sus capacidades improcedentes o a reclamar nuevas capacidades con mayores alcances, mientras que las capacidades disponibles servirán de criterio para evaluar si las acciones directivas que los gobiernos emprenden son realmente las apropiadas y han despertado todas las potencialidades que las capacidades contienen. Una suerte de dialéctica abstracto-concreto, potencialidad-producto.

Las instituciones y los recursos del Estado que otorgan facultades directivas al gobierno representan (legal y financieramente) posibilidades de hacer ciertas cosas, de llevar a cabo ciertas acciones y de lograr ciertos resultados, pero abandonan su estado potencial y se vuelven reales y efectivas, hacen cosas y producen efectos, sólo mediante las acciones directivas que idea y decide el gobierno emprender. La capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto. Por consiguiente, en términos aún preliminares, la gobernación (desde la perspectiva de la gobernabilidad) se refiere específicamente al modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales.<sup>22</sup>

*El concepto de gobernación/gobernanza incluye la distinción entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno.* A diferencia de la problemática estándar de la gobernabilidad, no se da por obvio que la eficacia directiva se siga del hecho de haber dotado a un gobierno con las capacidades institucionales, fiscales, analíticas y administrativas para dirigir que se consideran necesarias o suficientes. Las capacidades o facultades o poderes consisten básicamente en la posibilidad de hacer ciertas cosas y lograr ciertos resultados, pero el hecho real de poder hacer ciertas cosas y producir ciertos resultados depende de los esquemas específicos de acción que practican los gobiernos en su relación con los diversos sectores de la sociedad (¿mando, supervisión, persuasión, disuasión, negociación, asociación, corresponsabilidad, aplicación de la ley...?) a fin de que acepten la importancia de hacer suyos ciertos objetivos de valor general y actuar en conformidad para hacerlos hechos sociales. Disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar: “un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad... es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo... La eficacia es resultado de la utilización de esa capacidad” (Banco Mundial, 1997: 4).

Por consiguiente, el foco de la atención teórica y política se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas —*el enfoque de la gobernabilidad*— hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas —*el enfoque de la gobernanza*— y, particularmente, hacia el modo idóneo de utilizarlas y, concretamente, hacia la averiguación de las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción ni tersa ni unidimensional identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para realizar los objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad. La crisis, sea que haya ocurrido o sea considerada probable, particularmente la crisis terminal que desploma a todo un sistema político y/o económico, deja de ser el referente principal y toma su lugar la gobernanza, que en tanto sea idónea para el contexto social específico, podrá cerrar el paso a cualquier asomo de crisis o, por lo menos, neutralizará o atenuará sus factores más destructivos socialmente. Obviamente, la cuestión práctica de la gobernación consiste en identificar y ejecutar las acciones que en el actual contexto social acrediten ser realmente directivas, en el entendido de que no todas las acciones que los gobiernos practican con propósitos directivos son realmente directivas de su sociedad. Acción de gobierno y acción gubernativa o directiva no son sinónimos ni en el concepto ni en la realidad actual.

### 3. EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA: MÁS ALLÁ DE LA GOBERNABILIDAD Y DEL GOBERNAR DEL GOBIERNO

La cuestión de la gobernabilidad no se caracteriza sólo por su referencia a la probabilidad de la crisis gubernativa, sino porque también hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos. Este supuesto es enteramente congruente con el vigoroso supuesto *estadocéntrico* (en conexión, gubernamentalista, presidencialista), que es característico de la cultura política de la mayor parte de nuestros países latinoamericanos y que va de la mano con el supuesto de la baja capacidad de nuestras sociedades para resolver sus problemas de supervivencia y convivencia.

El doble supuesto se ha mantenido en el tiempo, no obstante que muchas de las dudas sobre las posibilidades de éxito del gobierno democrático de nuestros países se deban al hecho de que, a la vuelta del siglo, crece el número y la importancia de actores políticos, económicos y sociales, internos o externos a la comunidad nacional y local, que son poderosos, productivos y autónomos, que muestran tener la capacidad de inconformarse con las políticas gubernamentales o de evadirlas y que critican puntualmente sus debilidades informativas y

analíticas y sus ineficacias operativas. También, en paralelo, crece el número y la importancia de sectores sociales marginados y pobres, que con mayor independencia política y autoorganización (permanente o periódica) demandan servicios y oportunidades para compensar o superar la precariedad de sus vidas y que se agolparon en las urnas porque atribuían esperanzadamente a la democracia una superior capacidad de respuesta a sus problemas.

En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno: “subdesarrollada”, se solía decir. La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas.<sup>23</sup> El supuesto del *gobierno como el agente central o único de la gobernación* de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, y de ésta como una realidad ingobernable por sí misma, no ha sido sólo singular de América Latina. Ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados sociales y socialistas del siglo xx que, a pesar de su decidido compromiso social, se distinguieron paradójicamente por su estatismo, que condujo a la total burocratización de la política social y por su escepticismo respecto de las capacidades de sus sociedades.

A esta perspectiva dominante, llamada por varios autores “vieja gobernación”, “vieja gobernanza” (*old governance*), se debe que el problema de la (in)gobernabilidad se haya concentrado directamente en el gobierno como instancia de dirección social. Sin embargo, su premisa gubernamentalista representa su principal limitación heurística y práctica. Al considerarse que la sociedad es naturalmente ingobernable, desprovista de las capacidades básicas de autogobierno, es lógico que carezca de sentido plantearse la cuestión de la (in)gobernabilidad en el plano de la sociedad y, sobre todo, carezca de sentido esperar que de la sociedad económica (supuesta o realmente mera asimetría, explotación, improductividad, oportunismo...) o de la llamada sociedad civil (supuesta o realmente incivil, transgresora, insolidaria y hasta incompetente) puedan recibirse aportes relevantes para la dirección de la sociedad, para definir sus objetivos e incrementar la capacidad de realizarlos. El asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad. Asimismo el riesgo de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, al agente de la gobernación social por antonomasia, pues se presumen o se conocen circunstancias en las que el gobierno ha perdido o ha estado al borde de perder su capacidad de desempeñarse como el agente director de la sociedad por errores de decisión o ineficacias de operación. En suma, la cuestión de la (in)gobernabilidad no revisa ni cuestiona su premisa gubernamental(ista). El gobierno sigue siendo considerado el actor central y suficiente para la conducción social. La crisis económica y política ha sido un desafortunado episodio imputable a las deficiencias de gobernantes empíricos o de un sistema político empírico y el desafío de la complejidad de las condiciones

de la sociedad contemporánea es valorado como algo manejable mediante los recursos del gobierno.

Por consiguiente, tanto teórica como prácticamente, la cuestión consiste en cómo crear y consolidar la *capacidad de gobernar del gobierno* o, por lo menos, en cómo evitar que pierda significativamente capacidad en dimensiones cruciales de la vida asociada. Y se da por supuesto o por seguro que en el momento en que se disponga de un gobierno dotado con las capacidades necesarias (institucionales, fiscales, administrativas, policiales), no se requerirá más para la gobernación exitosa de una comunidad política. Se supone también que los gobiernos pondrán en práctica sólo las acciones que aprovechen cabalmente las capacidades que les fueron otorgadas. El principio es: *un gobierno capaz es suficiente para la gobernación de la sociedad*. La cuestión consiste entonces en identificar las capacidades y poderes de los que carece el gobierno e idear el proceso político para otorgárselos y la tarea culmina cuando se dota al gobierno de las capacidades o poderes institucionales, fiscales y administrativos básicos o suficientes. O bien, en caso de que posea ya esos poderes pero su funcionamiento sea ineficaz, la tarea consiste en reformar, modernizar, moralizar el aparato de gobierno y sus recursos humanos a fin de aprovechar las capacidades desperdiciadas y explotarlas al máximo. En la perspectiva de la gobernabilidad, el asunto queda circunscrito al ámbito gubernamental. No se requieren capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar a una sociedad y, en caso de que existan, son irrelevantes, puesto que los actores económicos y sociales, en tanto necesitados de guía y coordinación, poco pueden aportar.

Sin embargo, la creencia del gobierno como el actor central suficiente para hacer funcionar sus sociedades comenzó a debilitarse en las sociedades industrializadas a partir de los años setenta debido a los problemas de crecimiento que enfrentaban y en nuestros países a fines de los años sesenta ante el estancamiento crónico del desarrollo ISI, que provocó levantamientos políticos de variado tipo y desafío. La tesis terminó por desmoronarse con el colapso de los sistemas económicos y políticos de los Estados centralmente planificadores, económicamente intervencionistas y políticamente controladores, mediante mando directo o mediante negociación impuesta a sus ciudadanos, artes de gobierno que proliferaron no sólo en América Latina. Si a las debilidades de conducción económica del gobierno sumamos las represiones arbitrarias que padecieron grupos sociales numerosos en los años sesenta y setenta por vindicar proyectos alternativos (socialistas) de organización y desarrollo social, se completa el negro cuadro de un gobierno que exhibió crudamente su incapacidad y hasta su perversión directiva.

La situación inesperada de debilidad de los gobiernos fuertes, embotadas sus armas directivas de la intervención económica y del control político, dio pie a que surgiera la pregunta de si más allá del territorio del gobierno existían capacidades de solución de problemas y realización de futuros deseados y, en el caso, recurrir a ellas, detonarlas, para escapar de la ruina. Al volver la mirada al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que

en su ámbito existen agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas, dotados además de recursos relevantes para resolver (o contribuir a resolver) muchos de los onerosos problemas sociales que en el pasado se habían querido atender mediante programas gubernamentales, con el efecto de que los gobiernos habían remplazado con sus burocracias a estos actores o habían limitado su actividad económica y civil independiente. Dicho de otro modo, se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país —particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social— se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales...), son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad. Se reconoció además que el gobierno ya no puede disponer de esos recursos que necesita para su tarea directiva y que están en manos privadas y sociales, dictando como antes órdenes a sus poseedores, planificando y sobrerregulando sus comportamientos, intimidándolos con expropiaciones o juicios penales o atrapándolos suavemente con mecanismos oscuros de complicidad, acciones todas que provocarían resistencias, conflictos y desórdenes: desgobierno. En consecuencia, se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.<sup>24</sup> Fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)governabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.

Este descubrimiento, que representa la fecha de nacimiento del enfoque y concepto de la gobernación en sentido propio, no podía suceder sino hasta que se hicieron evidentes las situaciones críticas de las democracias sociales y de los autoritarismos socialistas o socializantes. Para los gobiernos y sus sociedades fue dramático descubrir en ocasión de la crisis que los abundantes poderes de intervención social que el gobierno poseía para dirigir a la sociedad habían sido precarios, con lo que el esquema establecido de las relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico o autoritario perdió de golpe sentido, suscitando dudas e interrogantes sobre su pertinencia. Este descubrimiento llevó a dos conclusiones. La primera, de carácter teórico, señaló que la capacidad directiva de un gobierno no es equivalente a un gobierno (o Estado) superdotado de poderes de gran alcance, amplia autonomía e intervención directa, por lo que el problema evoluciona hacia la cuestión más atinada acerca del *rightsizing* del Estado y, en consecuencia, acerca de la talla apropiada del gobierno para realizar sus funciones según los diversos asuntos públicos y las diversas

circunstancias sociales que encara. Para fines de gobernación, la calidad institucional y directiva es más importante que la cantidad de instrumental gubernativo y de acción directa. La segunda conclusión, de carácter práctico, consistió en cancelar las facultades probadamente improductivas de los gobiernos, construir las requeridas para una dirección social exitosa y examinar al mismo tiempo si la acción directiva de la sociedad debía estar sólo en manos de los administradores del gobierno, o si había que poner en juego a otros líderes económicos y sociales que actuaban fuera del gobierno. El resultado final fue rehacer en el concepto y la práctica un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, el mercado y la organización social y, por consiguiente, configurar un nuevo proceso directivo de la sociedad, una nueva gobernación.

A raíz de ese descubrimiento, inquietante para la gran mayoría de los ciudadanos socializados en la idea del Estado poderoso y providencial, los gobiernos tuvieron que tomar por convicción o por fuerza medidas correctivas que han tenido como efecto hacerles perder adicionalmente gran parte de los poderes, las facultades, los activos e instrumentos que sustentaban su anterior patrón directivo. Por ejemplo, con el propósito de salir de la crisis fiscal, evitar su reedición y relanzar el crecimiento, los gobiernos procedieron a desprenderse de sus dispositivos ineficaces de dirección (legales, políticos, de políticas, administrativos) y trataron de reconstruir su capacidad de gobierno con otros instrumentos y prácticas. Fue así que se cancelaron organismos y programas públicos inútiles y onerosos, se liberaron los mercados, se fomentó la organización social gubernamentalmente independiente y se privatizaron importantes activos estatales. Para ello, se hicieron reformas constitucionales y se desregularon o se elaboraron regulaciones nuevas que liberaban y fomentaban las iniciativas de las organizaciones privadas y sociales. Se crearon además agencias reguladoras y ejecutivas autónomas e independientes del gobierno para mantenerlas al abrigo de los vaivenes de la política de partidos. Comenzó asimismo a ejecutarse la prestación de algunos servicios públicos mediante proveedores y prestadores externos, se despidió personal, se promovieron comunidades económicas y políticas transnacionales y se impulsaron tratados de libre comercio con países circunvecinos o afines. Más aún, cuando fue también evidente que la crisis económica se debía a la irresponsabilidad de los gobiernos de formato autoritario se procedió a democratizar los regímenes, con el resultado de que se afirmó con rapidez la pluralidad política, surgieron poderes públicos autónomos, empezó a tomar forma un riguroso sistema de justicia, se liberalizó la opinión pública, hubo una explosión de organizaciones civiles independientes, se descentralizaron políticas y los gobiernos locales ampliaron sus márgenes de independencia respecto del gobierno central...

Todos estos procesos de liberalización política, financiera y administrativa del Estado, que han ocurrido vertiginosamente en estas últimas décadas, tuvieron como efecto despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo directo sobre el



grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales. Simplemente se redujeron o desaparecieron numerosos poderes y posibilidades gubernamentales de hacer ciertas cosas, que además habían perdido utilidad social y no gozaban de la confianza ciudadana. Si la superación duradera de la crisis fiscal obligó al gobierno a perder capacidades y activos a favor de actores económicos y sociales externos, la democratización hizo perder capacidades y activos al ejecutivo, que hasta entonces en la mayor parte de nuestros países latinoamericanos había sido el centro de la conducción social mediante plan, gasto y control. El resultado neto de estos cambios fue poner punto final a un modo de gobernar que se había extendido por décadas a lo largo del siglo xx. Si a esto se añade la modificación del perfil de la sociedad nacional y de la economía mundial, que ha traído a la escena a actores con perfiles más independientes, autorreferidos, autónomos, vinculados con actores más allá de las fronteras nacionales y que son además poseedores de recursos clave para el crecimiento (financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos...), se completa el cuadro de un gobierno que ha visto limitada su capacidad de conducción social en modo imperativo y directo y que, para reconstruirla, deberá ser en otro nivel y modo, lo que implicará en la práctica relacionarse con sus ciudadanos nacionales y los globales de una manera más subsidiaria y asociativa.

En el enfoque de la gobernanza no faltan las tesis radicales que insisten en la incapacidad del gobierno para gobernar y en la necesidad de circunscribir su desempeño a lo mínimo indispensable, por lo que en su lugar se ponen en juego y ensalzan los recursos del mercado y de la solidaridad intrasocial como instancias alternativas e instrumentos más eficaces para dar respuesta a todas o a la mayor parte de las carencias y aspiraciones de la vida asociada, que antes se querían resolver mediante los programas de gobierno y las acciones de sus burocracias. Se afirma asimismo que las relaciones de mercado y de sociedad civil organizada resuelven problemas sociales y generan formas de coordinación social que antes, con magros resultados, se querían lograr a golpe de leyes, políticas y gasto público. En suma, la dirección de la sociedad hacia su logro de metas puede ejecutarse mediante otras relaciones sociales que no tienen por qué reducirse a las relaciones políticas de mando y obediencia, además de que contiene más vertientes de acción que la gubernamental-burocrática.

En oposición a esta tendencia radical, proclive a transformar en panacea a los mercados (nacionales o globales) y/o a las iniciativas de la solidaridad intrasocial (desarrolladas por ONG, sociedades intermedias de la economía, grupos sociales naturales), el enfoque realista de la gobernanza es equidistante del gobierno jerárquico pero también del mercado y del solidarismo social. Mantiene el principio de que el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para dirigir a la sociedad en ciertos ámbitos significativos e indispensables para la vida asociada, por ejemplo, para la provisión de los bienes públicos, particularmente en el campo de la seguridad pública, o para la solución de los problemas de vida de poblaciones vulnerables. En efecto, la mayor independencia política o económica que han

alcanzado recientemente los agentes sociales respecto del Estado no significa que hayan alcanzado o incrementado su autonomía, su capacidad de autorregulación y de solución de problemas por ellos mismos. Independencia no es autonomía. La independencia social festejada a raíz de la democratización política y la liberalización económica de nuestros países no se ha traducido sin más en un incremento de la capacidad de la sociedad económica y civil para resolver sus problemas de productividad y realizar sus aspiraciones de desarrollo o de justicia. Es una evidencia.

Sin embargo, esta nota precautoria no ignora que el gobierno ha dejado de controlar la definición y la realización del rumbo de la sociedad, como lo hacía en los años legendarios de la planeación nacional y/o de los pactos de producción obrero-patronales que se discutían y suscribían bajo la tutela gubernamental. En los asuntos de la conducción social, que implica la definición y realización de los futuros deseados de la vida asociada mediante la definición de los instrumentos idóneos, los gobiernos están ahora sujetos al cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo de centros intelectuales, organizaciones empresariales, organismos civiles, asociaciones políticas. Éstos se articulan a su vez en redes nacionales e internacionales de negocios o de causas sociales que les confieren mayor capacidad y mayor independencia de sus gobiernos, por lo que poseen mayor capacidad de resistencia, presión o elusión a las decisiones gubernamentales. El gobierno tampoco posee ya el control de las variables clave del bienestar y la prosperidad social (el crecimiento económico, el empleo e ingresos sostenidos, la seguridad social, la superación de la pobreza, etc.), que están en manos de los actores nacionales y mundiales de la economía privada y social, por lo que a pesar de sus discursos honestos en respuesta a la ola gigantesca de la demanda por asistencia, desarrollo, bienestar y seguridad social el gobierno con sus solos recursos y acciones ya no está en aptitud de ofrecer una respuesta satisfactoria a estos asuntos cruciales para la dirección de la sociedad, imponerse a los agentes económicos y alinearlos a sus propósitos y planes. Revertir la situación, reconstruir el poderío del gobierno y restaurarlo como el director de la orquesta social, que establece la partitura y la ejecución, es una opción imaginable pero no realista, que al intentarse provocará desgobierno con una cauda de conflictos, desafecciones y deserciones. Por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.*

La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivos para realizar sus objetivos, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que son indispensables para resolver los problemas sociales presentes y generar las situaciones deseadas de bienestar. Tiene también como

segundo corolario que el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones, entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad (por ejemplo, el económico, el científico-tecnológico, el profesional) y que definen el éxito de sus organizaciones y carreras personales difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos e impartición de justicia, pero no representa ya la condición decisiva de éxito. Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el *proceso o modo de gobernar* que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de razonable interés general. Y se perfila como respuesta un gobernar nuevo, orientado a la construcción de interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales, lo que modifica el papel e instrumental directivo del gobierno.

La premisa del gobernar contemporáneo consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad (recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos...) y convocarlos a un trabajo conjunto. No basta la lógica de la acción gubernamental (aprobación y aplicación de leyes, coacción contra infractores, imposición fiscal, asignación de recursos, provisión de bienes públicos, prestación de servicios, información, educación, subsidios compensatorios...). Se requiere complementariamente la lógica productiva-competitiva de los mercados y la lógica cooperativa-solidaria que sigue aún presente en las organizaciones naturales y voluntarias. Por ende, para el sentido de dirección de un país (contra la percepción de ir a la deriva) y para la efectividad de un país (contra la percepción de que se deteriora la calidad de la vida asociada y se pierden posiciones productivas y competitivas frente a otros países), se requieren más capacidades que las que posee el gobierno, más actores que los agentes del gobierno, con los que

éste ha de coordinarse y acaso coordinar en ciertas materias, y más lógicas e instrumentos de acción que las peculiares del actor gobierno y los actores políticos. Se perfila y se restaura la idea profunda de *la gobernación/gobernanza como proceso directivo de la sociedad* en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, empotrado en el proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de su interés.

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que (re)establece la valía y capacidad de los actores sociales, en tanto que nos lleva a (re)descubrir o reivindicar que en la sociedad latinoamericana contemporánea están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción (familias, ONG, empresas, organizaciones sociales, iglesias, comunidades locales...), cuyos aportes contribuyen

significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos. En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador.

Por último, el enfoque de la gobernanza es una propuesta sobre el modo de gobernar aun para aquellas sociedades en las que no está generalizada ni consolidada la capacidad productiva de sus mercados ni de sus organizaciones sociales y menos aún sus capacidades de autogobierno o autonomía social. Pobreza, limitaciones educativas y de investigación, improductividad, baja competitividad, así como conflicto, delincuencia y violencia son rasgos concretos de muchas de nuestras sociedades, limitadas en capital, capital humano y capital social. En estas condiciones el peso gubernamental es absolutamente necesario para que la sociedad no naufrague y, por consiguiente, el concepto de gobernanza no es un concepto descriptivo de los procesos sociales que realmente ocurren y parece tener un tono exótico o el tono de una prescripción importada, desvinculada de la realidad social. Sin embargo, habría que recordar que las posibilidades de detonar y sostener el desarrollo, de acuerdo con las teorías actuales y experiencias exitosas, dependen de dar a luz formas de organización social de tipo asociativo entre varios agentes sociales y entre éstos y el gobierno, que se caracterizan por crear, enlazar y complementar capacidades y recursos de diversos tipos (legales, tecnológicos, financieros, intelectuales...) y porque la autorregulación de los participantes es indispensable para que la empresa de desarrollo sea sustentable, exigencia que incluye a las agencias estatales que participan de lleno o en apoyo al proyecto. Si algo ha quedado suficientemente claro a lo largo del siglo XX, para decirlo generosamente, es la insuficiencia del gobierno (o del Estado, en mayúscula) en la cuestión del desarrollo.

#### 4. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

##### *Las razones y los contenidos del concepto*

El concepto de *gobernación/gobernanza* es distintivamente un *concepto poscrisis*, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la

gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad. La distinción fue posible de ser pensada y aceptada sólo a raíz de la crisis vivida, en la que había sido evidente que el gobierno no bastaba para dirigir y que había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social, pero era algo impensable en el momento de auge del Estado social, cuando la gobernación de la sociedad estaba en manos de poderosos gobiernos soberanos, dotados de autonomía decisoria, y se trataba además de una gobernación exitosa, por cuanto que expandía ininterrumpidamente el bienestar social en los países desarrollados e industrializaba y modernizaba a sociedades rezagadas e inconexas, como las nuestras. Sobraban evidencias para fundamentar la creencia de que el gobierno era el director social, competente y eficaz, así como era razonable subordinarse a sus decisiones ilustradas.

Pero el concepto de gobernanza surge también porque registra las transformaciones que la dirección de la sociedad experimenta debido a la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política, así como debido a la interdependencia económica e informativa que una sociedad doméstica construye con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar sus aspiraciones. Gobernanza es entonces un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social. En parte, el concepto refiere la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente. Con el lenguaje dialéctico de otros tiempos se podría decir que la gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamental(ista) anterior de dirigir a la sociedad.

La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño. Pero, por encima de cualquier nostalgia estatista o de cualquier entusiasmo neoliberal, el aporte del concepto de gobernanza es dar respuesta a la cuestión nueva y crucial

acerca del proceso o modo de dirección de la sociedad contemporánea. Si ya no es prácticamente viable la dirección de la sociedad mediante intervención y mando gubernamental directo, ¿cuál es entonces el proceso de dirección social en la presente circunstancia? ¿Cuál la gobernación exitosa de la sociedad? ¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en circunstancias en las que el gobierno parece haber perdido el gobierno pleno de su sociedad por la presencia de poderes independientes que poseen recursos tan o más decisivos que los suyos para producir los resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social (por lo menos)? ¿Qué le pasa a la sociedad cuando el legendario Leviatán ya no lo es tanto y que cuando quiere tomarse en serio su prescrito papel de autoridad soberana e interviene directamente en la vida económica y social termina por generar más problemas que soluciones?

En los años ochenta y noventa comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada *la distinción entre gobierno y gobernación/gobernanza*, la distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedad, que tenía el propósito de describir, explicar y superar la situación crítica que las sociedades experimentaban debido a que la acción directiva del gobierno había arrojado resultados menores a los esperados o terminado en notorios fracasos. Ante estos resultados surgía lógicamente la cuestión de si para la gobernación de una sociedad bastaba con la sola acción del gobierno y si tenía aún eficacia directiva su estilo tradicional de intervención directa en la solución de los problemas económicos y sociales. Ésta es la cuestión central que dio pie a la construcción del concepto de gobernanza.

La simple duda metódica sobre la capacidad gubernativa del gobierno representaba un sacudimiento de la percepción social y de la teoría política establecida, que habían considerado axiomática la equivalencia entre la acción del gobierno y la gobernación o dirección de la sociedad. En la perspectiva de la ciencia y la cultura política tradicional los casos de fracaso directivo eran imputables a los gobernantes empíricos, a sus defectos de gestión, ineptitudes y vicios personales, pero no a la institución gobierno, que era la única institución creada para hacerse cargo del interés y beneficio general de la sociedad, para asegurar su cohesión, seguridad y prosperidad y que, para estar en condiciones de hacerlo y de poder disciplinar a agencias que con su operar particularista provocaban conflictos e inequidades, se le había dotado con facultades y recursos de alcance y efectividad universal. En esta perspectiva, el gobierno era el sujeto de la gobernación de la sociedad, el único legítimo y equipado institucionalmente para ser el agente del interés general de la sociedad, mientras que los demás actores sociales eran instancias particularistas, entregados a sus intereses privativos, que carecían de genuina intencionalidad social y provocaban desgobierno, por lo que estaban destinados a ser controlados, dirigidos y administrados por el gobierno.

El término *gobernanza* es una expresión arcaica más que un neologismo. Sus antecedentes

se remontan al siglo XVII tanto en la lengua española (“la acción y el efecto de gobernar o gobernarse”, RAE, 2014) como en la inglesa y la francesa, aunque cayó después en desuso al referirse a asuntos relacionados con el gobierno en el siglo XIX y XX, con algunas excepciones. Su reciente reaparición es en gran medida un producto de la inteligencia internacional, expresado en la lengua franca del inglés, que fue enseguida utilizado y desarrollado por los teóricos de la administración, los expertos en políticas públicas y los politólogos angloamericanos, en el ambiente liberal dominante en respuesta a la crisis del Estado social y del Estado socialista. La fecha de nacimiento del término y de su denotación conceptual parecen ser el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: *El*

*África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, en la que se señaló que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que “un mejor gobierno/mejor gobernación (*a better governance*) requiere una reforma política” que debe incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y construir o asegurar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social. El estudio africano se transformó después, audazmente, en otro estudio ambicioso del BM en el que se llegaron a formular las relaciones que vinculan *Governance and Development* (1992). El término fue recogido por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico (en 1993), que lo resignificó como *good governance*, un término que se ha popularizado asumiendo un prematuro carácter prescriptivo y que, en el terreno empírico, es una inferencia más bien tautológica, pues la gobernación o es buena, en el sentido de razonablemente idónea y eficaz para los proyectos sociales, o es simplemente ingobernación. Posteriormente lo incorporó a su lenguaje, análisis y recomendaciones la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), otra organización mundial promotora del concepto, y también lo hizo suyo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fue pionero en la construcción y difusión de un concepto preciso y estable en el marco del desarrollo sustentable (véase PNUD, 1997).

Conviene advertir empero que su primera utilización y primer intento de definición no fue en el sector público sino en el sector privado desde los años ochenta, con la expresión *corporate governance*.<sup>25</sup> La idea corporativa de que el éxito de una empresa no depende sólo de las decisiones de los altos ejecutivos —particularmente si carecen de controles adecuados y compromisos precisos, sino que implica que los miembros y dueños de la empresa y los interesados en su desempeño (proveedores, clientes...) se involucren en las decisiones y operaciones directivas que marcan el futuro de la empresa—, es similar a la idea que se ha

abierto paso en la gobernación de las comunidades políticas.

En su denotación primera el concepto de gobernanza es un *concepto descriptivo* que muestra el cambio que al final del siglo xx han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.

El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. También la denotación del concepto registra el hecho de que el mismo gobierno ha comenzado a institucionalizar formalmente o a aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo por sí mismas de resolver problemas sociales, atender necesidades de grupos y comunidades, prestar servicios y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que, por ser tales, conforme a la noción tradicional de la AP, estaban directamente (monopólicamente) a cargo del gobierno, que era la autoridad pública,<sup>26</sup> olvidando que el monopolio estatal-gubernativo se ubica en el terreno de la coacción legítima (Weber), pero no necesariamente en el de la operación administrativa.

El concepto describe particularmente que el poder gubernamental en las áreas del crecimiento económico y del desarrollo social ha perdido su habitual preponderancia y que opera en unión con poderes privados y sociales, que acreditan razonable capacidad de autogobierno y solución de problemas de interés social, en tanto que sus recursos, actividades y productos responden a las expectativas vitales de personas y sectores y les resuelven problemas acuciantes (tales como empleo, ingresos, bienes y servicios, oportunidades de desarrollo). En este sentido, la denotación del concepto de gobernación indica tanto la disminución de la confianza social en la capacidad directiva de los gobiernos por lo menos en



el terreno socioeconómico de la prosperidad y bienestar, así como el (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte a la solución de los problemas de la convivencia o supervivencia que antes se quisieron resolver mediante programas gubernamentales y burocracias.

En continuidad, el concepto de gobernanza comenzó también a significar el concepto empleado para denotar el (re)surgimiento, la (re)valorización o la consolidación de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación social —de la *autonomía social*— que según teorizaciones, posiciones valorativas o simplemente opiniones razonadas tienen lugar: *a)* en el mercado, mediante las transacciones recíprocas de utilidades entre personas y grupos y mediante los equilibrios que tienen lugar entre oferta y demanda, producción y consumo, precio y valor de los productos para el consumidor; *b)* en los comportamientos de cooperación, solidaridad, mutua ayuda y compasión que se manifiestan en las multiformes organizaciones de la sociedad civil (desde los grupos naturales, como la familia, hasta las agrupaciones voluntarias o sociedades intermedias para mutuo beneficio o de beneficio para terceros o de utilidad pública): “capital social”; y, recientemente, *c)* en la libre “conectividad”, facilitada por las tecnologías de la información y la comunicación (ICT), que se ha vuelto una forma de comunicación de valor vital entre personas y entre organizaciones y el recurso indispensable para el trabajo, la administración, las ganancias, la investigación o la satisfacción de las inclinaciones de personas y grupos. Este redescubrimiento tuvo su expresión en las tesis contemporáneas de que en la sociedad existen varios “mecanismos de coordinación” que contribuyen a su equilibrio y progreso, además de la conocida coordinación política que realiza el gobierno, y que son los mecanismos de coordinación económica y los vínculos éticos de las redes sociales naturales o voluntarias. La coordinación política, gubernativamente protagonizada, sigue siendo relevante e imprescindible en numerosas materias, pero el resultado de la acción gubernamental sola no es la coordinación sin más de la sociedad. El actuar del gobierno no está en condiciones de dirigir a la sociedad a menos que conjunte y coordine sus recursos directivos y mecanismos de coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias sociales, el mercado y la sociedad civil organizada.<sup>27</sup>

En su sinuoso pero acumulativo proceso de construcción el concepto comenzó a perder su denotación descriptiva y a transformarse en un *concepto normativo*, que indicaba el proceso o arte de gobernar que se consideraba el apropiado, eficaz u obligado para las condiciones sociales de la vuelta del milenio, por lo que gobernanza pasó a denotar en ciertos autores y organismos internacionales “buen gobierno” o, por lo menos, a denotar “las mejores prácticas de gobierno”, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que supuesta o confiablemente mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían “la calidad de la gobernanza”. El componente común que enlaza el concepto descriptivo de gobernanza con el

normativo es la distinción que establecen respecto del mero actuar del gobierno, connotando que la gobernación de la sociedad implica en las actuales circunstancias más actores que el simple gobierno y que la acción y los recursos de los actores extragubernamentales son una condición necesaria para que la sociedad tenga sentido de dirección y capacidad de producir sus objetivos deseados de convivencia. En corolario, gobernanza connota los obligados nuevos modos de relacionarse del gobierno con la sociedad para poder dirigirla, que se caracterizan por dejar atrás su dominancia decisoria y su acción directa, explicables acaso en los asuntos de seguridad pública y nacional, pero improductivas en los asuntos económicos y sociales, en los que se consolida un formato e instrumental directivo más horizontal o “en red”.<sup>28</sup>

La mayor parte de los hacedores y usuarios del concepto destacan como su nota esencial que la conjunción del actuar del gobierno con los agentes del mercado y de la sociedad civil es el hecho observable de cómo se practica hoy la dirección de la sociedad. Otros, los menos, pero beligerantes y agudos, han pensado polémicamente el concepto de gobernanza como algo no sólo distinto del actuar del gobierno, sino de él distante y hasta contrario.<sup>29</sup> El concepto asume un tono polémico y sirve de vehículo para formular su programa de *governance without government*, que reproduce en el terreno de una comunidad política particular la situación de descentramiento del poder que caracteriza a las relaciones internacionales<sup>30</sup> y a las relaciones de mercado. Asimismo, como resultado de la mengua de capacidades directivas directas que ha sufrido el gobierno y de la incorporación de actores extragubernamentales a la tarea directiva de la sociedad, el concepto comenzó a incluir congruentemente la denotación de “gobierno indirecto” o “gobierno mediante terceros” (*indirect governance, government by proxy*) y, en algunos casos, fue empleado para decir la forma de gobierno que se derivaba de lo que ha sido llamado con tono retórico y dramático el “vaciamiento del Estado” (*the hollowing out of the state*).<sup>31</sup> El concepto de la gobernación registra estas situaciones nuevas y de ellas nace, pero su denotación de fondo no deja de destacar el papel que juega el gobierno en la conducción de la sociedad, aun si ha perdido protagonismo directo y su actividad directiva es insuficiente.

En resumen, el enfoque o concepto de gobernación/gobernanza, particularmente cuando se habla de “nueva gobernanza” (*new governance*), comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general) y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

En medio de polémicas antiestatales y de registros más ecuanímenes del cambio político y administrativo que sucedía en las relaciones entre gobierno y sociedad, la resultante fue que el

concepto de gobernanza comenzó a denotar que la sociedad en su conjunto es *tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación* y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales (a descubrir empíricamente según las condiciones peculiares de cada sociedad). El mundo gubernamental pierde en muchas materias de interés público su tradicional independencia y soberanía frente a la independencia y competencia que sectores de punta de la sociedad económica y civil habían alcanzado al cierre del siglo xx, con el doble efecto de que se transforma la dirección de la sociedad en una actividad del conjunto social, en una coproducción gubernamental-social, y de que la actividad directiva del gobierno se ve obligada a redefinir sus instrumentos, prácticas y alcances.

Unos festejaban el giro conceptual y práctico porque lo entendían como la reabsorción del Estado por parte de la sociedad, con el efecto de que se incrementaba la capacidad social neta de un país o de una región para realizar sus objetivos. Otros opinaban cautelosamente que el cambio de modo e instrumental de la gobernación no era del todo plausible pues daba pie a que intereses particulares poderosos (particularmente en sociedades desorganizadas y de débiles capacidades) intervinieran en la dinámica de la vida social y la doblegaran para sus intereses privativos, sin que existiera en la sociedad una instancia fuerte con la capacidad de disciplinarlos, sujetarlos a los intereses generales y evitar la fragmentación y la deriva social. Tampoco faltaron voces que advirtieron que la nueva gobernación, particularmente cuando dejaba de ser un concepto descriptivo y se convertía en uno prescriptivo, difícilmente podría tomar forma, acreditar capacidad directiva y producir beneficio social en aquellas sociedades en las que era evidente que el descenso de la capacidad directiva del gobierno no se acompañaba (o no podía acompañarse) con el ascenso de la capacidad directiva de los mercados y de las redes de asociación y solidaridad social. La pérdida de autoridad de los gobiernos sin que los mercados y las redes sociales muestren suficiente capacidad de autorregulación y de solución de problemas sociales conduce a una mayor ingobernación, desgobierno, no a la gobernanza esperada.

### *La sustancia del concepto: una propuesta teórica*

Por gobernación/gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización. Por consiguiente,

la gobernanza implica preguntas y respuestas a preguntas tales como: cuáles han de ser los objetivos de la vida asociada, quién(es) decide(n) los objetivos y cómo se deciden, cómo se incentiva y asegura la orientación de los sectores sociales o del conjunto social hacia los objetivos (la aceptación social de esos objetivos), cómo se define y lleva a cabo la división social del trabajo y la distribución de la autoridad para que una sociedad esté en condiciones de que las acciones de sus diversos sectores se coordinen y estén en aptitud de realizar efectivamente sus objetivos proyectados, cómo se procede a introducir correcciones en casos de estancamiento y desvío de la acción social o de la aparición de situaciones imprevistas, cómo se resuelven los conflictos y deserciones que se suscitan durante el trayecto...

Entiendo por gobernanza/gobernación *el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad* mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia y en la práctica, es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos. En síntesis, gobernanza es *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida, mientras la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales.

La gobernanza contiene entonces una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica). Por un lado, es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, que es deseable en tanto que representa los valores de la convivencia humana que se aprecian y en los que se cree y, por ende, es considerado algo digno de ser fin u objetivo de la acción de la sociedad: agenda social. El futuro valorado implica siempre en algún grado una desvaloración del presente social que se vive, el cual es juzgado negativamente porque se considera que contradice o se contrapone a la situación que se valora y desea o porque dista significativamente de ella, razón por la cual la situación presente que se vive suele calificarse como un *problema* por resolver o como una *carencia* por superar.<sup>32</sup> En este sentido, la agenda social de futuro es en gran medida una agenda de solución de los problemas y las necesidades sociales actuales.

Por el otro lado, es el proceso mediante el cual se define la manera como se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales a fin

de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos que deben realizar los objetivos sociales deseados. La dimensión valorativa de la sociedad deseada, intencionada, se plasmará en normas (éticas, jurídicas) de convivencia, a fin de asegurar la cohesión social, mientras la dimensión factual se plasmará en normas técnicas y en procedimientos gerenciales a fin de asegurar la realización de lo deseado. Va de suyo que sin una agenda social compartida en razón de los beneficios que arroja se desvanece la intencionalidad social y se aflojan los vínculos sociales con deserciones probables. Asimismo, sin normas técnicas de operación para asegurar su eficacia y eficiencia y sin procedimientos gerenciales de acompañamiento y evaluación de las operaciones y sus productos se carece de la capacidad de producir los objetivos, resolver los problemas y las carencias, de modo que los objetivos sociales más valiosos permanecen en el mundo de las buenas intenciones pero no se materializan en realidades.

El proceso de dirección de la sociedad genera (y/o consiste en/o se fundamenta en) *principios, normas, procedimientos, prácticas* para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos.<sup>33</sup> Ese conjunto (más o menos) coherente de principios, normas y procedimientos da origen a un modo o patrón peculiar de dirección de la sociedad, que termina por generar un *orden* (instituciones políticas y administrativas), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que regula y normaliza las actividades específicas de interacción entre los miembros de la sociedad, relacionadas con la definición tanto de los objetivos sociales (la agenda social común, el proyecto de sociedad...) como de las actividades idóneas para su realización. La gobernación/gobernanza es, en este sentido, un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está estructurado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento de los miembros de la sociedad hasta normas técnicas para efectuar los objetivos y procedimientos y estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos. Por consiguiente, gobernanza no es una acción directiva al azar, discrecional, veleidosa, sino un *proceso estructurado institucional y técnicamente*, un proceso estructurado por instituciones y por el conocimiento, que incluye y que vincula las instituciones políticas y los procedimientos técnicos de la información, el análisis (causal) y la gestión. Obviamente los acotamientos institucionales y las prescripciones técnicas de la gobernanza transitan de aceptaciones informales a reglas formalizadas.

Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa y orden práctico,<sup>34</sup> la gobernanza genera (cuenta con) una instancia de *gobierno*,<sup>35</sup> cuya función especializada consiste en contribuir mediante sus actividades (normas, políticas, presupuestos, servicios, coacciones...) a construir la orientación de la sociedad y a mantener la coordinación del diferenciado conjunto social mediante normas legales, normas técnicas y actividades de gerencia.<sup>36</sup> Para el logro de ese fin se dota a la instancia de gobierno con poderes y

capacidades normativas, monetarias, técnicas, físicas, informativas, comunicativas... El gobierno es un agente imprescindible y juega un papel de la más alta importancia en el proceso a través del cual la sociedad construye su proyecto de convivencia y define las acciones conducentes para realizarlo, papel que puede llegar a ser predominante en aquellas condiciones sociales sacudidas por el conflicto, el desorden y la precariedad. Sin embargo, lo específico del concepto de gobernanza es que denota y resalta el proceso de gobernar más que al gobernante, la acción de conducir y dirigir más que al dirigente, aun si es una autoridad pública legítima y respetada, ya que señala y destaca que el proceso de dirección o rectoría de la sociedad es un proceso de construcción social que engloba la acción del gobierno y la delimita (atribuciones, facultades, poderes, modos de conducirse y conducir...), en tanto que la ideación y realización de la sociedad implica más actores que el gubernamental, más interacciones intrasociales que únicamente las interacciones con el actor gubernamental y más recursos que solamente los recursos a disposición del gobierno. La gobernanza es entonces un proceso que incluye el actuar del gobierno pero que es distinto del mero actuar del gobierno y superior al mero actuar del gobierno. En el concepto se resalta el proceso directivo más que el(los) sujeto(s) directivo(s), la dirección más que el(los) director(es), en el entendido de que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social.

Definir la gobernación/gobernanza como un proceso social de definición de los objetivos de la vida en común y del modo colectivo de coordinarse para realizarlos no implica necesariamente que los miembros de una sociedad compartan (o deban compartir) visiones sustantivas precisas y homogéneas acerca de su futuro o acerca de la configuración que debe tomar necesariamente la sociedad, a la manera de los proyectos socialistas o nacionalistas del siglo xx (¡el proyecto nacional!, como solemos decir en nuestros países), aunque no se puede excluir que en determinadas condiciones sociales es probable que ocurra esta producción colectiva de sentido

y que la representación de un futuro unitario sea universal o mayoritariamente aceptada. En contraste, es posible que el objetivo común de la sociedad sea algo más formal y que signifique la afirmación de los valores preferidos de la vida asociada (asegurados constitucionalmente), tales como la libertad o la equidad, pero sin que esto implique proyectar una única configuración de vida social, que no deja espacio a opciones diferentes de vida personal y asociada, o un único programa de gobierno. En este caso de objetivos más formales que sustantivos de la vida en común, se acentuará en el concepto de gobernanza simplemente la coordinación social (en el sentido de coexistencia pacífica, convivencia respetuosa... entre proyectos varios) para dejar en claro que los objetivos generales de una sociedad buena no pueden ser sino aquellas situaciones de sociedad en las que a cada uno de sus miembros le sea posible perseguir sus fines particulares sin intromisiones externas y sin generar problemas a los demás. En esta eventualidad, la acción directiva del gobierno se orienta a lograr que los

miembros de la sociedad respeten esos valores en sus actividades más que a producir una configuración social específica y a considerarla como la correcta materialización de los valores de la vida humana en sociedad.

La gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. La importancia y hasta predominio que algunos actores (o subsistemas) sociales tienen sobre otros en el proceso de definición de los objetivos de una vida asociada valiosa y en su proceso de realización, en la definición de los problemas de la convivencia y de las acciones para su solución, depende de la configuración que en una sociedad han asumido las relaciones sociales fundamentales (de propiedad, producción, conocimiento, poder...) y de su socialización en un determinado tiempo de la sociedad y como producto sedimentado de una larga historia social. Asimismo la importancia y hasta el dominio que en el proceso de gobernación puede alcanzar la acción de la instancia formal de gobierno sobre los demás actores sociales depende de las relaciones que se han históricamente conformando y estabilizado entre Estado y sociedad, entre los poderes públicos y las capacidades de las organizaciones sociales. El tipo de tejido de las relaciones que hay entre gobierno y sociedad para fines directivos es algo que el concepto de gobernanza resalta específicamente y en lo que el concepto fundamentalmente consiste.

Este tejido de relaciones entre sociedad y gobierno, que define el proceso de gobernación, es diverso y mutable. En las condiciones en las que se supone o es real que los actores sociales son relativamente limitados, incompetentes, inmoderados y conflictivos (sin capacidad de autorregulación y autorreproducción) en sus relaciones de comunicación e intercambio, razón por la cual no logran establecer un proyecto de vida en común y menos estar en aptitud de realizarlo, es lógico que el proceso de gobernación de la sociedad haya tenido que configurarse como un proceso necesariamente externo al conjunto social y haya sido dominado por la instancia de gobierno, que se constituyó necesariamente en el protagonista independiente de la orientación y la coordinación social y de la realización de los objetivos sociales. En este tipo de sociedad débil, expuesta a la precariedad, la infracción, el conflicto y la desintegración, sólo una fuerza externa e independiente del conjunto social, que concretamente suele ser un grupo con la capacidad de ordenar al conjunto social (por su fuerza, por su discurso o por sus recursos), es el factor y actor de la gobernación, que induce al entendimiento, a la cohesión y la convivencia. Se trata de una solución hobbesiana, dada la pertinaz naturalidad más que civilidad de la sociedad.

En estas condiciones sociales proclives al desgobierno es natural, lógico, que la gobernación de la sociedad haya tenido además que ejercerse de modo vertical, jerarquizado, centralizado y operar mediante dispositivos de mando y control estricto o de negociación vertical asimétrica y compulsiva. En las condiciones de sociedad débil, a punto de disociarse por su conflictividad e incapacidad, ha sido además natural que la gobernación sea equivalente a la intervención del gobierno y que éste haya gozado de un gran

ámbito de autonomía, que no requiere abrir espacios relevantes a la participación y corresponsabilización de los ciudadanos (por así llamarlos), puesto que en esas condiciones no se puede esperar de ellos aportes relevantes y responsables para la calidad de la vida en común. La sociedad es puro problema y defecto, incapaz de ir más allá de sus intereses particulares e inmediatos, por lo que no tiene nada relevante o creíble que decir en lo que respecta a los fines comunes o públicos y al modo de efectuarlos. En esta circunstancia, gobernación y gobierno (la acción del gobierno) son entendidos y vividos como equivalentes. La gobernación/gobernanza se configurará como una acción directiva necesaria y exclusiva del gobierno (un “presidente fuerte”, en muchos países latinoamericanos) en aquellas condiciones en las que los actores del conjunto social representan sólo o principalmente desgobierno (carencia de sentido de dirección, descoordinación, incompetencia, improductividad, conflicto) y sus recursos para resolver los problemas de la convivencia son limitados o prácticamente inexistentes, por lo que son fuente de problemas más que parte de la solución y objetos más que sujetos de gobierno. Es la oscura historia de muchas sociedades y la forma característica de la *old governance*.

En cambio, el modo de gobernar está destinado a ser diferente, menos jerárquico, en aquellas condiciones sociales, como las contemporáneas de las sociedades avanzadas o las de algunas regiones y sectores de nuestras sociedades en interfase, en las que es notoria la diferenciación que han alcanzado los ámbitos (subsistemas) de la vida social<sup>37</sup> y es creciente la independencia, interdependencia, autonomía (autogobierno, autocontrol) y hasta relativa autosuficiencia de un buen número de actores económicos y sociales en varios asuntos de su vital interés.<sup>38</sup> En estas sociedades, por sus características, los problemas de la vida asociada se distinguen por su mayor complejidad (por ejemplo, el problema crucial del empleo), en razón de que los componentes y las causas del problema son múltiples, multidimensionales e interdependientes. Lo característico de buena parte de nuestros problemas colectivos más serios es que han dejado de ser efectos simples que resultan de la acción de un grupo identificable de actores aislables (“clases sociales”, “grupos de intereses creados”, “sindicatos”, “empresarios”, por ejemplo) y de un grupo además controlable en principio, en tanto puede ser sujetado, persuadido o disuadido. Son en cambio los resultados de la acción de múltiples actores políticamente independientes (locales, nacionales, transnacionales, globales), que son también interdependientes por las múltiples relaciones que tejen entre ellos y que les son necesarias para poder realizar sus fines particulares y que, por consiguiente, pueden ofensiva o defensivamente oponer resistencia a las decisiones gubernamentales. Conocer esta constelación de actores con espacios de autonomía relevantes, su entramado de transacciones, su eslabonamiento causal (no lineal) y tratar particularmente de controlarlos escapa a las capacidades de un único actor, aun del más poderoso e informado. La solución del problema requiere entonces la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están



dispersos en manos de diferentes actores, a los que hay que identificar primero y a los que hay que ofrecer luego los incentivos idóneos para que reconozcan que el problema tiene significación social, que los concierne y afecta, por lo que es razonable concurrir, compartir y cooperar entre ellos y con el gobierno en su cura. Por ende, la solución de los problemas actuales en el terreno económico y social requiere acciones (leyes y políticas públicas) que congreguen a actores y recursos de variado tipo y origen y cuyos varios intercambios, acoplamientos y cooperaciones entre ellos no tengan como balance final sacrificios o pérdidas que vayan más allá de lo tolerable por un lapso razonable.

En estas sociedades ha sido natural que se reclamen y aparezcan nuevas formas de dirección social, a consecuencia de que es evidente que los recursos a disposición del gobierno (información, conocimiento, dinero, normatividad, poder, coacción, reputación, relaciones interorganizacionales e internacionales...), aun si de gran alcance, no bastan para conocer y controlar las causas que ocasionan los problemas socialmente relevantes y que hacen posible que la sociedad tenga viabilidad y éxito. La relación entre sociedad y gobierno se inspira ahora en nuevos principios, normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un nuevo orden institucional y a un nuevo modo de gobernar que es más horizontal, descentralizado, dialógico, asociativo, en el que el gobierno no puede más que incorporar la deliberación de los ciudadanos (de las organizaciones privadas y sociales, domésticas y/o extranjeras o multinacionales) sobre la naturaleza y la prioridad de los asuntos públicos, sobre las acciones que se emprenden para atenderlos y, sobre todo, incentivarlos a que comprometan sus recursos y los intercambien con los otros actores sociales y gubernamentales, pues sólo de esa manera se abordan con alguna probabilidad de éxito los asuntos públicos socialmente importantes. Esta configuración de sociedad de actores diferenciados, independientes y productivos, que coexiste con la pérdida de autonomía soberana del Estado en las últimas décadas, es la que ha dado origen a la *new governance*, estructurada por la (construcción de) confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales y por el enlace de los recursos públicos con los privados (nacionales y extranjeros), a fin de que la sociedad esté en aptitud de definir y realizar sus futuros deseados.

En la práctica, además de dejar en libertad a las empresas y a las organizaciones sociales en los asuntos que son propios de su ámbito (subsistema) de acción y que pueden razonablemente manejar autónomamente con sus códigos, recursos e instrumentos produciendo resultados de beneficio directo o indirecto para el conjunto social, el gobernar se lleva a cabo mediante numerosas formas de consulta, negociación, asociación y sinergia entre gobierno, empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento..., que pueden ser integrantes de la comunidad política o ser externos a ella. Y, más avanzadamente, el gobernar o administrar se vuelve más indirecto, al practicarse mediante regulaciones, asociaciones, formas de facultación (“empoderamiento”) y responsabilización de actores sociales no gubernamentales, para que éstos se hagan cargo por sí mismos de realizar determinadas tareas

de interés común... en las que el gobierno, según asuntos y circunstancias, participa con diferentes roles, tales como agente financiero, promotor de asuntos, facilitador de la acción colectiva, regulador,

árbitro de inconformidades y conflictos, asesor técnico, contratista de servicios, socio en proyectos, evaluador de las actividades y resultados de los actores externos al gobierno... Estas nuevas formas asociativas o delegativas de gobernar pueden tomar la forma de *redes* (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y la coordinación social y, sobre todo, para atender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito o ha visto reducido su margen de maniobra, como el crecimiento económico.<sup>39</sup>

La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico. En el nuevo proceso o modo directivo el agente gobierno se asume como el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales. El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que *el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales*. Se ha transitado de un “centro de gobierno” a un “sistema de gobierno”.

El corazón del concepto de la (nueva) gobernanza es un *concepto descentralizado de la dirección social*. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno). Los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. Dirigir una sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades y la coordinación no puede lograrse mediante mando y subordinación ni tampoco mediante mano invisible o armonía preestablecida (como afirman algunos teóricos del “orden espontáneo” de los mercados), sino a través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que para realizar sus fines personales tienen que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen. Esto da forma a lo que se llama gobernanza reticular o por redes (*networkgovernance*), la gobernanza por redes interorganizacionales (Messner, 2002: 2) o por “redes interorganizacionales y autorganizadas” (Rhodes, 1997: 53).

Lo característico del gobernar del gobierno en las condiciones sociales contemporáneas consiste en *coordinarse con/coordinar a* otros actores, gubernamentalmente independientes, que poseen recursos clave (poder, factores productivos, conocimiento, ascendiente moral...)

para realizar los objetivos deseados de la vida en común. La relación de la sociedad con el gobierno no es obviamente paritaria en todos los asuntos públicos, pero tampoco de subordinación. En el formato gubernativo de coordinación el gobierno pierde capacidad decisoria independiente y soberana en un buen número de problemas de interés público, así como está obligado a conversar y convenir con los actores extragubernamentales conforme a reglas informales o formalizadas que han sido también convenidas según los asuntos y circunstancias de la vida asociada. La afirmación de la insuficiencia gubernamental para la gobernación de una sociedad y, por ende, la necesidad de la asociación y coordinación del gobierno con organizaciones externas a él constituye la contribución singular del concepto gobernanza a la acción política y a la explicación politológica y representa, por ende, la prueba de fuego para su utilidad o inutilidad heurística y práctica.

### *Los desarrollos teóricos*

El concepto de gobernanza ha sido en gran medida un producto de los investigadores académicos, que registraron oportunamente los cambios que tenían lugar en sus países en la manera como se hacía política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos, y que observaron además que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, asociada con otros agentes y hasta reticular, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar. Pero, debido a las implicaciones prácticas que el cambio político-administrativo tenía para el futuro de las sociedades, fueron también los organismos internacionales, tan influyentes hoy en los gobiernos y en los centros de conocimiento, los que procedieron a estabilizar las características del concepto de la nueva gobernación y a recomendarlo o prescribirlo como el “buen gobierno” o la “buena práctica de gobierno” (*good governance*).<sup>40</sup>

Desde el punto de vista disciplinar, la cuestión y el concepto de gobernanza comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito cognoscitivo ha sido la mejora analítica y operativa de las decisiones directivas del gobierno. Fueron particularmente los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, entre los más importantes, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la *Steuerung* (*Steering*, en inglés) de la sociedad, la cuestión de la dirección de la sociedad, que antes no había sido considerado un problema dado que la acción directiva del gobierno era exitosa y representaba más bien la solución de muchos otros problemas sociales, además de que el proceso decisional del gobierno había quedado sustraído a la mirada de la ciencia. Sin embargo, a partir de esos años la dirección gubernamental de la sociedad se volvió empero problema y objeto teórico, necesitado de conocimiento y explicación, porque sobraban las razones económicas y sociales para

preocuparse teórica y prácticamente del desempeño directivo del gobierno. Tomó entonces forma la *Steuerungstheorie*, la teoría de la dirección de la sociedad, que a semejanza de los demás campos teóricos, comenzó a preguntarse e indagar sobre el sujeto o los sujetos de la dirección de la sociedad, sus principios y reglas, sus condiciones, instrumentos, patrones de operación y sobre sus límites y alcances, hasta llegar a la pregunta central sobre si la acción estrictamente gubernamental tenía la capacidad suficiente para dirigir a la sociedad del momento.

Las primeras indagaciones apuntaron de inmediato hacia la planificación y la regulación (con su soporte de negociación corporativa entre capital y trabajo), que habían sido los instrumentos directivos de los gobiernos de la sociedad industrial europea del siglo xx, y se preguntaron si eran todavía instrumentos directivos eficaces en sociedades en transformación económica, como la alemana, que comenzaban a dejar atrás la producción fordista de productos básicos en serie y se desplazaban postindustrialmente a la combinación de productos y servicios frente a consumidores más diferenciados en sus demandas, enfrentaban una competencia internacional más activa en su mismo territorio, a la vez que transnacionalizaban sus empresas y mercados. Asimismo se preguntaron si eran todavía instrumentos apropiados para conducir una sociedad en transformación cultural e institucional, que se caracterizaba por la creciente diferenciación funcional e independencia política de sus sectores, una mayor independencia y pluralidad de sus miembros en sus proyectos de vida personal y asociada y, crecientemente, por una caída de su compromiso cívico y sentido de pertenencia social.

Un botón de muestra de la nueva situación lo representaba el estancamiento económico de las sociedades industriales europeas de esos años, que suscitaba incertidumbre sobre el futuro de la seguridad y bienestar social alcanzado, pero de inmediato se advertía que se trataba de un problema complejo que en el marco de economías transnacionalizadas competitivas y en entornos de sociedad más diferenciados y autónomos ya no podía ser resuelto mediante planes nacionales más pormenorizados, regulaciones más precisas y pactos corporativos más exigentes. La planeación y regulación estatal perdían fuerza directiva por cuanto sus prescripciones o políticas eran insuficientes o anodinas para el tipo de problemas que las organizaciones (empresariales, sindicales y sociales) vivían y para el tipo de objetivos que buscaban. En suma, la dirección social ya no podía ser asegurada desde un centro de visión y mando como si se viviera todavía en el mundo unitario de la industrialización en su fase primaria, territorial y relativamente cerrada, y en una “sociedad de clases” simple, en la que la similitud de intereses y proyectos de vida entre los miembros de las clases era lo distintivo.

Dos conclusiones se desprendían de la nueva situación: el gobierno, a pesar de sus esfuerzos más responsables, ya no puede por sí solo dirigir a la sociedad ni dirigirla con los instrumentos verticales tradicionales de la planeación, la regulación y la negociación corporativa, que acaso permiten todavía lograr pacíficamente equilibrios aceptables entre los

factores de producción pero que son irrelevantes para relanzar el crecimiento y asegurar rendimientos a las empresas particulares y a la sociedad toda, dado que el espacio económico nacional, con sus empresarios y trabajadores, ha dejado de ser la referencia última y se ha vuelto poroso e interdependiente bajo la presión del libre comercio y la competencia. La insuficiencia gubernamental hacía lógicamente obligatorio o conveniente que las organizaciones empresariales se hicieran responsables del manejo de sus asuntos, pero la responsabilización ocasionaba una mayor independencia de los sectores industriales respecto de las políticas gubernamentales.

Más allá de los problemas del desarrollo económico de la sociedad, el concepto de gobernación/gobernanza fue tomando forma alrededor de algunos resultados de la disciplina de políticas públicas, la cual, desde su fundación, había sido la primera en señalar que la acción directiva del gobierno no era objeto de estudio de ninguna disciplina, por lo que debía ser tematizada, problematizada, y había que estudiar sistemáticamente la hechura del proceso directivo (*policydecisionmaking*), sus sujetos, fases, operaciones, instrumentos, resultados, estilos o patrones. Sin embargo, fueron algunos resultados de investigación de la disciplina, como el concepto de “redes de política” (*policy networks*), los que ofrecen las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse en un sentido posgubernamental.

En determinados campos de problemas y políticas públicas, existen múltiples actores, gubernamentales, privados y sociales, que se necesitan los unos a los otros para que ciertos problemas de su interés logren ser considerados de importancia pública y entren a formar parte de la agenda del gobierno y, sobre todo, que se necesitan para sumar e intercambiar recursos que son básicos para poder estar en condición de resolverlos. Estos actores interdependientes, públicos y privados, políticos y civiles, cuya acción asociada toma múltiples formas de interacción, se convierten más temprano que tarde en los que dominan la dinámica de un determinado campo de política y los que deciden tanto la formulación como la implementación de las políticas, especialmente en el campo de la política económica y social. Estos conjuntos de actores interdependientes, cuya acción asociada es conceptualizada razonablemente como “red”, muestran que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública. Las redes, por ende y por lo menos, ponen de manifiesto la insuficiencia del gobierno en la solución de los problemas sociales y la desburocratización de la política pública. Las redes destacan también que el gobierno como dirigente de la sociedad requiere tener la habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores alrededor de metas de interés público y fomentar la cooperación, pues su mando jerárquico ha perdido el filo.

Otro punto clave para la afirmación del enfoque de la gobernanza fue la manifiesta ineficacia e ineficiencia del proceso mediante el cual se implementaban las políticas, que

dejaba en claro que éstas no arrojaban los resultados previstos o que éstos eran distantes de los previstos y deseados. El fracaso mayor o menor de las políticas fue normalmente imputado a defectos y dificultades de implementación, pero no al análisis que inspiró su formulación. Los primeros estudios sobre la implementación de las políticas indicaron que los defectos e incumplimientos se debían a “la complejidad de la acción conjunta” (Pressman y Wildavsky, 1973), que atravesaba todo el proceso de la puesta en práctica de la política y que mostraba que en ella participaban desordenadamente actores gubernamentales, privados, sociales y los destinatarios mismos de la política, con diferentes perspectivas, expectativas y urgencias. Como mínimo fue evidente que el enfoque *top-down* gubernamental, que daba por segura la disciplina y capacidad de su burocracia, era inoperante, así como se mostró lo importante que eran las interacciones de los operadores públicos con los destinatarios para que la política pudiera arrojar resultados. El destino de la política quedaba condicionado por actores que no estaban en el gobierno ni en la cumbre del gobierno sino que eran operadores que interactuaban directamente con los ciudadanos. No fue casual que, en respuesta a políticas fracasadas, la segunda generación de estudiosos y diseñadores de programas de implementación revirtieran el enfoque jerárquico y burocrático y propusieran esquemas alternativos *bottom-up*, implementaciones adaptativas, no programadas, en los que se otorgaban un papel decisivo a los actores no gubernamentales. En opinión acertada de R. Mayntz, con este necesario giro se rompía “el paradigma fundamental: la elaboración de las políticas como acción de gobierno y la implementación como acción de las agencias públicas” (1999: 7). En efecto, en la disciplina de políticas públicas y de AP, el gobierno había sido permanentemente considerado el sujeto de la dirección política, así como los ciudadanos habían sido considerados únicamente los destinatarios de la política, los objetos de control político.

A partir de las vicisitudes de la implementación se descubrió que ciudadanos, sectores privados, organizaciones sociales eran actores que habían de ser tomados en consideración e integrarlos de algún modo como actores que participan en la decisión de la política, en su diseño y destino, si es que interesaba aún al gobierno que su política fuera exitosa y no sólo una declaración de buena voluntad. Las acciones de resistencia o involucramiento de los actores privados o sociales surgieron entonces como factores que definían la suerte directiva del gobierno, que facilitaban o impedían que pudiera dirigir, que sus políticas directivas pudieran arrojar resultados beneficiosos, en el entendido de que reeditar la compulsión gubernamental (regulaciones, planes, programas) en determinadas áreas de política, justamente en las relacionadas con el desarrollo social, era una medida ineficaz y contraproducente.

Por eso es acertada la distinción que, a raíz de los problemas de la implementación de las políticas, Mayntz hace entre *Steuerungsfähigkeit* (capacidad de dirección), que es una propiedad del gobierno, y *Steuerbarkeit* (posibilidad de ser dirigidos, disposición a ser dirigidos), que es una propiedad de los actores económicos, civiles y políticos. En esta

perspectiva, con evidencias a su favor, quedaba claro que la mayor capacidad institucional, fiscal, administrativa de un gobierno no arroja resultados de valor si los dirigidos o los destinatarios de los supuestos magníficos beneficios gubernamentales no están dispuestos a someterse a las políticas, no aceptan sus prescripciones, entre otros motivos porque no les resultan importantes, debido a su independencia, autosuficiencia o interdependencia de recursos clave con actores externos al gobierno o a la misma comunidad política doméstica. Esta distinción abre y expresa la conciencia de la insuficiencia gubernativa del gobierno. La conclusión era previsible. Si la dirección o coordinación de la sociedad por medios políticos o jerárquicos se ha vuelto ineficaz, hay que ir a buscar otros dispositivos de dirección social, los cuales se creyeron encontrar en los mecanismos de mercados y en las variadas formas de organización social solidaria o mutualista. El descubrimiento de otras formas de gobierno social, alternativas a las del gobierno político mediante mando, representa la base para la afirmación del concepto de gobernanza. R. Mayntz es precisa:

Las investigaciones (sobre la implementación de las políticas) contribuyeron a minar las bases mismas del modelo de la gobernación política, es decir, las bases de la idea de que el Estado, aun en caso de encontrar resistencia en los grupos sometidos a sus iniciativas, seguía siendo el fulcro del control de la sociedad. La desilusión por el hecho de que ya no existía un centro eficaz de control político llevó a prestar atención a formas alternativas de “gobernación social” (*societal governance*). La búsqueda se concentró alrededor de dos principios de dirección nuevos y distintos, los principios del mercado y de la autoorganización horizontal, que fueron analizados como alternativas al control político jerárquico [1999: 7].

En el medio latinoamericano, las crisis económicas y políticas de los años ochenta y el descubrimiento de los límites de las reformas económicas y políticas emprendidas (democratización incluida) nos ofrecían elementos de sobra para plantearnos la cuestión acerca de la dirección social de nuestros países y para plantearla desde premisas de escepticismo o de cautela respecto del gobierno como el agente directivo central. La ingobernación del autoritarismo y las notorias limitaciones gubernativas de las nuevas democracias eran motivos más que suficientes para plantearnos la cuestión de la gobernanza de la sociedad.

Sin embargo, la cuestión de la dirección social no surgió desde adentro de los problemas de nuestros países, por lo que da la impresión de ser una cuestión importada. Debido a razones explicables por nuestras condiciones y creencias latinoamericanas, el grueso de nuestros políticos e intelectuales, incluyendo a los que practican la disciplina de la política pública, no han podido o querido plantearse el problema de la gobernanza, pese a las incapacidades y restricciones directivas de los gobiernos, porque el enfoque gubernamentalista de dirección de la sociedad nos es como una segunda naturaleza y ha permanecido intocado no obstante nuestros neoliberalismos y transiciones democráticas. Las transiciones democráticas significaron el refrendo de la concepción gubernamentalista de la gobernación, no su problematización. La democracia nos liberaba de líderes incompetentes y

catastróficos, pero en nuestra creencia los gobernantes democráticos representativos serían los dirigentes de éxito que esperábamos, que tomarían las riendas de la conducción nacional y nos llevarían a la tierra prometida. La democracia incrementaba la capacidad del gobierno de gobernar a su sociedad. Una verdad a medias. La mayor parte de nuestras consideraciones críticas se encaminaron entonces a cuestionar los instrumentos directivos del gobierno, como las políticas de ajuste, las políticas neoliberales, los mercados globales, pero jamás apuntaron sus armas a la capacidad de gobernar del gobierno a la sociedad. El neoliberalismo como instrumento y formato ha sido el blanco, no la capacidad directiva del gobierno democrático, que como antaño es considerado el único director de la orquesta social.

En nuestro imaginario circula todavía la idea de que el gobierno es capaz de gobernar exitosamente si se libera de los instrumentos inadecuados que ha empleado recientemente para dirigir a su sociedad, a saber, los dispositivos de mercado, que son considerados en el grueso de nuestros países los reales factores de desgobierno de ahora y siempre. El gobierno es capaz de dirigirnos con los instrumentos estatales y se ha vuelto incapaz justamente por haberse desgubernamentalizado, por haber incorporado antinaturalmente en su gobernación los dispositivos del mercado y de la sociedad civil. El acento inalterado en la capacidad gubernamental parece entonces sugerir que damos por probable la existencia de una sociedad subordinable a un centro de poder unitario, a la manera de los tiempos autoritarios de la “vieja gobernanza”, o que consideramos que la sociedad se encuentra perfectamente representada en las decisiones del poder público, a la manera de los tiempos recientes del radicalismo democrático inocente. Tal vez la razón de fondo para no descubrir o tomar en serio el problema de la gobernanza es que en nuestras sociedades no se observan extendidos o consolidados los sectores de una economía productiva y competitiva ni los de una sociedad civil mutualista y solidaria, razón por la cual fuera del agente gobierno parecen no existir poderes sociales con capacidad de solución de problemas y de autorregulación, cuyas actividades y resultados contribuyan a la conducción de la sociedad hacia metas de vida de mejor calidad. En estas condiciones, como ya he afirmado, la gobernanza no puede ser más que el actuar directivo del gobierno.

Fuera de nuestro contexto latinoamericano, la producción académica mundial en los últimos 10 años es abundante, aun si con frecuencia los autores emplean el término de *gobernanza* con un sentido genérico de diccionario de bolsillo (“modo de gobierno”) sin explicar su aparición y uso y sin definir con precisión los componentes y las condiciones del nuevo modo directivo, o bien contribuyen a reproducir la laxitud del concepto asimilándolo a otros conceptos que nos son más familiares (régimen, sociedad política, gobierno, AP, sistema político-administrativo, patrón de *policymaking*...) o lo emplean con tranquilidad dando por supuesta su univocidad conceptual y aceptación general.<sup>41</sup> Sólo muy recientemente comienza a estabilizarse la denotación del concepto y se profundiza en las razones de su aparición y en los componentes de su denotación. Un resumen acertado de las vertientes del debate académico



sobre la gobernanza es ofrecido por J. Pierre (2000: 3-4), al afirmar que

la literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente notorios que ha hecho el Estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno y, por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso... En el primer enfoque, que podría calificarse de Estado céntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el Estado tiene la capacidad política e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el Estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más sociocéntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo ninguno de los dos enfoques prejuzga en dónde se ubica el sitio del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del Estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno en el *Zeitgeist* de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Y presumiblemente es algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo.

El mérito de Jan Kooiman es haber sido el primero en llamar la atención sobre el hecho de que al final del siglo xx cambiaba el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas y, en consecuencia, el primero en haber distinguido entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema de la gobernación/gobernanza como algo merecedor de análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades. Desde su primer planteamiento y contribución conceptual (en Kooiman, 1993) hasta sus últimos retoques y refinamientos conceptuales (en Kooiman, 2000 y 2003), sus escritos representan una referencia fundamental en el tema de la gobernanza debido a su trabajo incesante por pulir el concepto y por construir una explicación teórica de su aparición, aunque sus escritos reproduzcan el mismo formato de razonamiento, sus conceptos tardan en estabilizarse y recientemente parece lanzarse atrevidamente a una teoría de la sociedad.

La cuestión de la gobernanza tiene su punto de partida en la observación de que en las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad (el Estado contra el mercado, la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil) y a entender la utilidad de la cooperación. El cambio se debe a la notoria pérdida de capacidad de los gobiernos en la conducción de la sociedad y, en consecuencia, pretende responder a las interrogantes sobre el modo de gobernar a la sociedad contemporánea a fin de preservar los niveles de vida alcanzados y moverse hacia niveles superiores de bienestar y seguridad. El poder público ha perdido relativamente fuerza respecto del poder privado en la

solución de los problemas de la sociedad y en la creación de sus nuevos horizontes, pero las circunstancias contemporáneas muestran que los actores políticos y económicos tratan más bien de interactuar y complementarse.<sup>42</sup> Esta interdependencia o *interacción*,<sup>43</sup> como él prefiere decir, es algo lógico y obligado, porque en las actuales condiciones sociales ningún actor social es lo demasiado dominante para imponer a los demás una determinada línea de comportamiento o para transferir los costos de la solución de problemas sociales hacia otros actores y obtener ganancias exclusivas, además de que “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos el poder suficiente para dominar unilateralmente” (Kooiman, 1993: 4; 2000: 142).

Los nuevos modos de interacción entre el gobierno y la sociedad están a la vista en las áreas de políticas de bienestar social, protección ambiental, educación, salud, infraestructura física... y han producido cambios tanto en el gobernar como en la gobernación/gobernanza. La tormentosa primera producción de Kooiman (1993) se debe a que él (como nosotros) a comienzos de los años noventa seguía atrapado por la tensión entre la idea tradicional de que el gobierno es el agente de la dirección social y el hecho observable de que las formas de gobernar o dirigir a la sociedad se habían modificado y abarcaban a actores extragubernamentales. Por consiguiente, su pensamiento se construye meticulosamente alrededor de la distinción entre el gobernar del gobierno (*governing*), que es el ojo que mira hacia el pasado, y el proceso de gobernación o dirección de la sociedad (*governance*), notoriamente posgubernamental, que calificará correctamente como “políticosocial” y que es el ojo que mira hacia el presente y el futuro. Gobernanza es justamente la manera de nombrar distintivamente la nueva realidad que surge y que atañe a la dirección o gobernación de la sociedad, pero que es una realidad distinta de la del gobernar del solo gobierno e incluye e integra las interacciones de varios actores. Gobernanza es el nombre propio de la manera como se gobierna y se puede gobernar en las condiciones contemporáneas de “dinámica, complejidad y diversidad”, como suele decir e insistir.<sup>44</sup>

Es lógico entonces que en su última producción (2003) la distinción inicial pierda sentido y concluya congruentemente con la poderosa afirmación de “gobernar como gobernanza” (*Governing as Governance*): la gobernanza no es otra cosa que el modo y proceso de gobernar una sociedad en las condiciones sociales contemporáneas. Hoy no hay manera de gobernar más que posgubernamentalmente, mediante “gobernanza sociopolítica, que ha de entenderse como los arreglos de los actores públicos y privados en cuyo marco se dirigen al objetivo de resolver los problemas de la sociedad y de crear oportunidades a la sociedad, así como se dirigen al objetivo de cuidar las instituciones sociales que enmarcan estas actividades de gobierno” (2000: 139). Sorprendentemente la misma definición es retomada casi textualmente tres años después pero aplicada a gobernar: “gobernar puede entenderse como la totalidad de las interacciones en las que participan los actores públicos y privados a

fin de dirigirse al objetivo de resolver problemas de la sociedad y crear oportunidades, prestando atención a las instituciones que son los contextos de esas interacciones de gobernar y estableciendo un fundamento normativo de todas esas actividades” (2003:

4). Desvanecida la distinción, la conclusión es que la gobernanza no es una realidad empírica sino *el concepto del gobernar*: “la totalidad de las concepciones teóricas de gobernar” (2003: 4). Es el concepto abstracto de la actividad concreta de gobernar a la sociedad, pero que tiene que denominarse gobernanza a fin de denotar que la actividad directiva de la sociedad ha dejado de ser sólo gubernamental, es decir, la acción del gobierno. En este sentido, gobernanza y gobernar son iguales si tomamos en cuenta que gobernanza es sólo el concepto del hecho real de la acción gubernativa y que su contenido real denotado es gobernar. Su única distinción es que la gobernanza pertenece al orden mental y gobernar al orden real.

Lo que está a la vista al final del siglo xx es, según Kooiman, que el gobierno gobierna mediante “co-acciones” (colaboraciones, concurrencias), que toman las formas de la coproducción, codirección, corregulación, cogestión, asociación entre actores públicos y privados, pero con características diversas a las formas tradicionales de unión de la acción pública con la privada. Gobernar mediante co-acciones entre el gobierno y los actores económicos y sociales depende de un contexto de condiciones sociales que inducen u obligan a esas prácticas interactivas de gobierno, las cuales progresivamente se van sedimentando y estabilizando en patrones de gobernación.<sup>45</sup> Por un lado, la gobernanza es definida como “el patrón o la estructura que surge en un sistema sociopolítico como el resultado *común* de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados” (1993: 236), el patrón directivo que surge de las interacciones público-privadas. Pero, por otro lado, la gobernanza es el orden o el arreglo que enmarca y regula esas interacciones que se llevan a cabo para fines de gobierno. Hay un ciclo de causa-efecto entre gobernar y gobernanza. “La definición de la gobernanza como ‘el patrón u orden emergente de un sistema’, que es el resultado de procesos (interacciones) sociales y a la vez el medio a través del cual los actores pueden actuar e interpretar este patrón, ofrece la pista para entender las relaciones entre gobernar y gobernanza” (1993: 236).

El común denominador de los dos conceptos es su carácter sociopolítico: “el gobernar sociopolítico”, “la gobernanza sociopolítica”, que así se denominan para destacar que gobernar ya no se circunscribe a los actos del gobierno (de la instancia o institución gobierno), sino que comprende procesos de interacción entre diferentes actores sociales, públicos, privados.<sup>46</sup>

En resumen, la gobernanza, que en su primera producción fue definida como el patrón de gobernación y, por consiguiente, como el lineamiento general, constante y característico de las variadas (co)acciones concretas que tienen lugar entre actores públicos y privados para gobernar la sociedad, concluye coherentemente en la gobernanza como el concepto preciso y

unívoco de lo distintivo de los muchos actos de gobierno que se requieren en las diversas y cambiantes circunstancias sociales: su naturaleza sociopolítica. En su producción tardía lo denotado como “sociopolítico” será preferentemente denotado como “societal” (*societal governance*), es decir, como un hecho o proceso de la sociedad toda más que gubernamental.<sup>47</sup>

Una aclaración precisa y contundente.

La propuesta de Kooiman, que se extiende de 1993 a 2003, no es sólo un esfuerzo por afinar los conceptos centrales, sino un desarrollo teórico que quiere precisar “los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (2000: 138). En lo que respecta a los “modos de gobernanza”, que están presentes en las interacciones entre los actores públicos y privados y que las determinan, tres son los principales: autogobierno (*selfgovernance*), cogobierno (*cogovernance*), gobierno jerárquico (*hierarchical governance*).<sup>48</sup>

Toda la gobernación societal puede ser entendida como el resultado de la combinación de estos tres modos de gobierno que tienen lugar en la sociedad. *Autogobierno*: se refiere a la capacidad de los actores y organizaciones sociales para regularse y gobernarse a sí mismos y se relaciona con su autonomía y consiste en su capacidad de determinar su sentido de dirección y desarrollar y mantener su propia identidad. Va de suyo que si en una sociedad no existen entidades con la capacidad de autogobernarse (autodirigirse, autorregularse, autocontrolarse) la “gobernanza societal” carece de las condiciones para existir, por lo que la jerarquía será el obligado modo de gobierno. (La autogobernación se desarrolla a partir de los conceptos de la autopóiesis de los sistemas vivos y sociales.) *Cogobierno*: se refiere a las formas de interacción entre varias unidades u organizaciones con el propósito de gobernarse. Sus formas son horizontales, pues los actores se comunican, colaboran o cooperan sin la presencia de un actor gobernante central o dominante que defina rumbo e instrumentos. Su manifestación son las múltiples redes de cooperación entre actores privados que tiene lugar en la sociedad civil y las múltiples asociaciones entre los actores privados y los actores públicos, que tienen lugar en la sociedad política y en las actividades de gobernación. *Gobierno jerárquico*: es el modo de interacción clásico entre los actores públicos y los privados para fines de gobernación, que asume patrones de comportamiento verticales y formales a través de leyes y políticas. Su característica es la existencia de entidades gobernantes que influyen en el comportamiento de otros actores que participan en las interacciones y que se refuerzan con sanciones en caso de incumplimientos.

En resumen, la gobernanza de la sociedad según las distintas circunstancias que viva y las diversas materias que aborde combina estos variados modos de conducirse teniendo un modo más peso que otros. Si algo conviene observar es que la jerarquía, el gobernar del solo gobierno, entra al final por la puerta trasera y es un modo de la gobernanza de la sociedad con pleno derecho. Es una manera de reconocer que las leyes y las políticas del gobierno son necesarias aunque insuficientes, que la gobernanza sociopolítica o societal (en tanto interacción público-privada) tiene su propia identidad y aporte y que en los casos olvidados

de excepción y anomia social la jerarquía es el único recurso social disponible para reconstruir la normalidad y crear las condiciones de una vida digna y segura.

R. A. W. Rhodes. Los escritos de Rhodes<sup>49</sup> son una caracterización precisa de los variados ensayos sobre la (“nueva”, “moderna”) gobernanza, construida desde la perspectiva europea. Más que un teórico con aportes originales, es un fino y preciso recopilador de la producción teórica. En su opinión, los académicos convergen en afirmar que el concepto de gobernanza ha suplantado al de gobierno en los últimos años y comparten la idea de que ha ido tomando forma un nuevo proceso-condición-método de gobernar. Sin embargo, cuando los expertos proceden a describir o definir el nuevo proceso o método gubernativo el concepto se vuelve mutable. Se pueden registrar seis usos o denotaciones del concepto: la gobernanza es equiparada a “estado mínimo”, “gobernanza corporativa (de una organización)”, “nueva gestión pública”, “buena gobernanza”, “sistema sociocibernético”, “redes autoorganizadas”.<sup>50</sup> El resumen de Rhodes es interpretativamente correcto, contribuye a poner orden en el uso del término y, en su opinión, el meollo del concepto de gobernanza es el proceso de gobierno de redes o por redes. Es tan fina como recopiladora la siguiente cita (Rhodes, 1997: 53):

Gobernanza se refiere a *redes interorganizacionales* y *autoorganizadas*... Las características comunes de la “gobernanza” son: 1) Interdependencia entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que gobierno y abarca a actores no estatales. Cambiar las fronteras del Estado ha significado que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacas. 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (no son actores públicos —T.), aunque están autoorganizadas. El Estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes.

La (nueva) gobernanza<sup>51</sup> es el resultado y el testigo de la transición ocurrida de “un Estado unitario a un régimen diferenciado” (*differentiated polity*), que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de “redes interorganizacionales autoorganizadas”, “capaces de autogobierno” (*self-steering, self-organizing interorganizational networks*), que se hacen cargo de numerosas tareas públicas en diversas materias públicas. Las redes están integradas por actores públicos, privados, sociociviles, intergubernamentales. Las más notorias e influyentes son las “redes de política” (*policy networks*), que controlan el campo de específicas políticas públicas y son las que deciden su formulación e implementación. Las redes se caracterizan por la interdependencia e intercambio de recursos de sus actores, por reglas de interacción compartidas y por una autonomía significativa frente al gobierno. Éste no pierde tal vez un sitio central en la red pero su papel de centro es limitado y reducida su capacidad directiva, en tanto sus decisiones y la

implementación de sus decisiones dependen de la aceptación, los recursos y la acción de las demás organizaciones que integran la red. Por consiguiente, el mando gubernamental central coexiste con el poder fragmentado entre los diversos nodos de la red involucrada en la atención de los problemas públicos, así como el control gubernativo coexiste con la independencia de los otros actores, de los que no puede prescindir sin perder eficacia en sus acciones y con los cuales establece equilibrios cambiantes y pactados según las circunstancias, materias y políticas. En este sentido, la gobernación toma la forma de “dirección indirecta” (*indirect management*). El gobierno gobierna a través de organizaciones externas al gobierno, que muestran capacidad de autonomía/autogobierno, están vinculadas a otras organizaciones y dan lugar a asociaciones de las que forma parte el gobierno con un papel directivo limitado pues su capacidad decisoria es compartida o condicionada en sus procedimientos y alcances por los demás socios participantes. En el fondo, surge una nueva estructura/proceso de gobernación social, las “redes”, que representan una alternativa a las “jerarquías” (las burocracias) y los “mercados” como formas de organización social. Aparece y se afirma “la forma reticular de gobernación” (*the network form of governance*).<sup>52</sup>

Paul Hirst. Sus consideraciones sobre *Democracy and Governance* (2000) son relevantes de la preocupación y posición europea. Abre con la observación de que “gobernanza expresa por lo general una alternativa al gobierno, al control estatal” y señala que existen cinco denotaciones o versiones de la gobernación: *a)* la llamada buena gobernación o buena gobernanza para asegurar el desarrollo económico, cuyos requisitos institucionales, políticos y administrativos difunden y exigen los organismos internacionales, como el BM; *b)* la insuficiencia reconocida de los Estados nacionales para resolver problemas domésticos que son mundialmente interdependientes, lo que conduce a una gobernación internacional compartida con nuevos actores y recursos, como organismos superestatales independientes, corporaciones privadas globales, redes internacionales de ONG; *c)* la gobernanza corporativa, relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las empresas frente a la dispersión de los accionistas; *d)* la gobernanza como las innovaciones directivas de la nueva gestión pública y *e)* la gobernanza denota la emergencia de asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las ruinosas representaciones jerárquicas y centralizadas de los (neo)corporativismos de los Estados sociales welferistas.

Todas estas tendencias novedosas de dirección de la sociedad plantean problemas de control democrático y de responsabilidad de los gobiernos representativos elegidos, pero que no hemos descubierto ni planteado bien por cuanto creemos que todavía sigue vigente “la arquitectura de una sociedad liberal clásica”,<sup>53</sup> mientras la separación nítida entre el Estado (gobierno) y la sociedad civil, que constituía el eje central de esa arquitectura, se ha ido desvaneciendo. Lo actual y correcto es

ver al Estado como parte de una *organizational society*, la cual se caracteriza por la presencia de grandes instituciones jerárquicas de control, ubicadas en ambos lados de la frontera divisoria entre lo público y lo privado, instituciones que no son responsables ni rinden cuentas ni responden a los ciudadanos o lo hacen sólo de manera débil. La división entre lo público y lo privado ha dejado de ser lo clara e importante que era en la sociedad liberal clásica [20].

En la “sociedad de organizaciones”, distintiva de estos tiempos, sobran evidencias acerca de la influencia que tienen las decisiones de las corporaciones privadas y de las redes sociales del voluntariado en la configuración y coordinación de la vida asociada en general, no obstante que se le sigan considerando organismos estrictamente privados, así como sobran evidencias de cómo el gobierno gobierna en modo corporativo y realiza funciones públicas mediante agencias o cuerpos públicos políticamente independientes y con un formato corporativo de organización y decisión. “El Estado no ha reducido en gran medida su escala y alcance ni tampoco ha sido vaciado, más bien se ha fragmentado y se ha combinado o fusionado con entidades no estatales ni públicas” (21). Este dominio creciente de las organizaciones en la orientación y la convivencia de la sociedad borra las fronteras del mundo público y privado y representa una “amenaza a la democracia” en su forma conocida, puesto que un gran número de decisiones socialmente trascendentes escapan a los centros de la decisión democrática y fragmentan el mundo público hasta el punto que éste carece de un centro responsable, razón por la cual es necesario emprender reformas para neutralizar consecuencias indeseadas y previsibles de desgobierno.<sup>54</sup>

Lo mismo puede decirse en el ámbito internacional donde el Estado-nación y su responsabilidad ante su *demos* se ha debilitado o vuelto difusa y compartida.

La respuesta de Hirst a las nuevas condiciones sociales y al desafío democrático es la “associative democracy”, tema sobre el que ya había escrito en 1994. No se menosprecia la democracia mayoritaria electoral, pero se reconoce su creciente pérdida de significado para asegurar que los gobiernos elegidos tengan capacidad directiva. Empieza a revisarse la premisa de que elección de gobiernos y capacidad de gobierno tengan una relación positiva asegurada. Por consiguiente se pone complementariamente el acento en la permanente comunicación de ida y vuelta entre gobierno y sociedad, en el intercambio sostenido de información y opinión, en el diálogo formador de consenso, que es urgente crear o restaurar pues las grandes corporaciones no consultan a los gobiernos y menos aún a los que saldrán afectados con sus decisiones y porque el gobierno fragmentado en su ejercicio de gobierno, al que resulta difícil dar coherencia a sus acciones, le resulta aún más difícil comunicarse con el público ciudadano, rendirle cuentas, por carecer de explicaciones convincentes y sólo de su competencia. En una sociedad de organizaciones el intercambio y el diálogo deben tener lugar entre el gobierno y las organizaciones sociales formalmente estructuradas y a fin de que el diálogo pueda ser social o públicamente productivo las organizaciones sociales habrán de estructurarse de manera democrática. A pesar de lo prescriptivo y hasta idealista de su propuesta de reforma, queda registrado que la única gobernanza posible y democráticamente

responsable en las condiciones sociales contemporáneas implica asociaciones y asociación, diálogo entre asociaciones públicas y privadas en busca de consensos sobre una agenda y dirección social compartida.

La reforma político-institucional, que en su opinión involucra e impacta tanto al gobierno como a las organizaciones de la sociedad civil, consiste en

adoptar el modelo de democracia asociativa, que implica devolver a la sociedad en la medida de lo posible funciones que fueron concentradas por el Estado (reteniendo la del financiamiento público) y democratizar lo más que se pueda a las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo final es restaurar el gobierno limitado y “politizar” a la sociedad civil, transformar sus organizaciones que son burocracias verticales y jerárquicas en asociaciones constitucionalmente estructuradas y democráticamente autogobernadas. Habría entonces que intentar separar provisión de servicios y supervisión de la provisión en todos los niveles de gobierno del Estado nacional. Al simplificar las tareas de las instituciones representativas y hacerlas fundamentalmente vigilantes (*watchdogs*), el resultado podrá ser que mejorará notablemente su capacidad para asegurar que los servicios se presten efectivamente y de manera apropiada... La respuesta es devolver la provisión de los servicios a asociaciones voluntarias con capacidad de autogobierno... El autogobierno asociativo daría una legitimidad democrática básica a las organizaciones, por lo que se reduciría la necesidad de una gobernación externa para proteger a los afectados y la necesidad de establecer leyes desde afuera para cualquier contingencia [Hirst, 2000: 28-29].

Lester M. Salamon. Otra conceptualización estructurada, desde una perspectiva norteamericana y particularmente desde la óptica del Tercer Sector no lucrativo, es la de Salamon,<sup>55</sup> que llega a conclusiones similares. En varios de sus escritos anteriores había llamado la atención sobre el hecho de que desde décadas atrás se habían ido estableciendo y generalizando nuevas relaciones del gobierno (asociación, contratación, delegación...) con las organizaciones no gubernamentales/no lucrativas, particularmente en el campo de la política social y los servicios. Para destacar su peculiaridad acuñó el sugerente concepto “Gobierno de/mediante terceros” (*Third-Party Government*) y subrayó que esa nueva forma de gobernar empleaba “herramientas”, “tecnologías”, “instrumentos”,<sup>56</sup> que eran distintos de los que suele emplear la tradicional AP directa y jerárquica, así como diferentes de los aplaudidos instrumentos recientes de la privatización y la eficiencia administrativa de la nueva gestión pública. El nuevo modo de gobernar con otros instrumentos y mediante actores terceros o externos al gobierno es ahora reconceptualizado por Salamon como “la nueva gobernación”. Se trata de gobernación y no de gobierno porque en la formulación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos participan más actores que el gobierno y porque “en el futuro la esencia del proceso de solución de problemas será muy probablemente de *naturaleza colaboradora*, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerá no sólo del gobierno sino de un buen número de otros actores autorizados” (Salamon, 2002: 8).

El concepto se eleva hasta convertirse rápidamente en “el paradigma de la nueva gobernanza”, que culmina los cambios que han ocurrido en “la unidad de análisis” de la AP norteamericana como disciplina y como profesión. A lo largo del siglo XX el instrumental



empleado por el gobierno para atender los problemas de su sociedad, para “administrarla”, ha cambiado. Primero ocurrió “el tránsito de la agencia administrativa al programa”, impulsado por la disciplina de las políticas públicas que llamó la atención sobre la importancia que para una buena conducción de la sociedad tienen las decisiones y políticas del gobierno, a las que subordinó el aparato de la AP, cuyo encargo se reducía a llevar a cabo las políticas, a implementarlas. Luego, más recientemente, sucedió “el tránsito del programa a los instrumentos”, debido a los resultados que arrojaron las evaluaciones de la implementación de las políticas, que señalaban múltiples ineficiencias y desvíos. El gobierno tuvo entonces que modificar su actuación y sustituir su instrumental burocrático clásico (línea de mando, división funcional, procedimientos, asignaciones, reglamentaciones, operación directa y exclusiva...) para impedir la repetición de los fracasos y alcanzar mayor eficacia en la solución de los problemas sociales. Lo central y distintivo del último cambio es “el tránsito de la jerarquía a las redes”, el abandono progresivo de la organización, gestión e instrumental burocrático de las unidades administrativas del gobierno al desarrollar las políticas y prestar los servicios públicos y su progresiva sustitución por “redes interorganizacionales”, que descansan en la interdependencia entre las entidades públicas y actores terceros, que puede ser organizaciones privadas o sociales. La nueva gobernación se transforma entonces de vertical en reticular, en gobernación por redes, y la teoría de redes surge como el enfoque de la nueva gobernación que da cuenta del cambio de los instrumentos directivos del gobierno y señala el futuro gubernativo.<sup>57</sup>

Este giro en la atención de los asuntos públicos implica simultáneamente que la oposición entre lo público y lo privado, que fue tan característica tanto de la AP tradicional como de los privatizadores neoliberales de los últimos años, se transforma en complementación, así como el burocrático mando y control en negociación y persuasión y las habilidades de manejo de personal en habilidades de facilitación (la habilidad para activar iniciativas sociales, coordinarlas, “orquestrarlas”, modularlas). Es recapituladora la siguiente cita en extenso:

El crecimiento de los instrumentos de la acción pública requiere un nuevo enfoque del proceso de solución de los problemas públicos, una *nueva gobernación* que reconozca tanto el carácter cooperativo que implica la acción pública moderna como los retos que conlleva la colaboración. Lo central de la nueva gobernación es el cambio del paradigma en la acción orientada a los problemas públicos. En vez de prestar atención exclusivamente a las agencias públicas o a los programas públicos, la nueva gobernación centra la atención en los instrumentos y las tecnologías que se usan para abordar los problemas públicos y destaca que los diversos instrumentos por sus características provocan un giro en la operación de los programas públicos. Los instrumentos estructuran de manera significativa el proceso de implementación de la política después de su aprobación, pues especifican la red de actores que desempeñarán roles importantes en el proceso y la naturaleza de los roles. En estas circunstancias, es natural que cambie la naturaleza de la gestión pública. En lugar de mando y control, hay que poner el acento en la negociación y la persuasión. Y en lugar de sólo habilidades de dirección de la gente, se requieren habilidades de facilitación. Los nuevos instrumentos complican la tarea de la solución de los problemas públicos, no la simplifican, aun si incrementan las opciones de acción y aumentan el conjunto de recursos [Salamon, 2002: 18].

Dirk Messner. Desde la tradición alemana de la ciencia política y de políticas, Dirk Messner ha ofrecido un estudio estructurado sobre la gobernanza: *Die Netzwerkgesellschaft* (1995).<sup>58</sup> Messner llega al mismo punto que otros autores más conocidos, que es la gobernanza por redes; pero lo hace después de un itinerario que se distingue por una revisión del debate teórico contemporáneo. El ambiente del razonamiento de Messner es la discusión polarizada que tuvo lugar a final de los años ochenta sobre el rol del Estado, el mercado y las organizaciones sociales en la gobernanza de la sociedad, bajo la premisa de que el Estado ya no puede ser considerado el centro de la gobernanza de la sociedad, como lo muestran los hechos de la flaqueza del intervencionismo estatal y la erosión de las capacidades de los Estados nacionales frente a la dinámica globalizadora y como, más a fondo, lo explican diversas teorías sociales, especialmente “la teoría de sistemas” de Niklas Luhmann, cuyos resultados representan la ofensiva más frontal a la capacidad directiva del Estado. La posición de Luhmann sobre el debilitamiento directivo de la política y del gobierno en la sociedad actual se deriva de sus teoremas sobre la marcada diferenciación funcional (autorreferencia, autonomía y autoproducción) de los subsistemas sociales particulares (la economía, la ciencia, la política...) que componen el sistema contemporáneo de sociedad, sobre la complejidad social que resulta de esa estructura y, en consecuencia, sobre la complejidad prácticamente inmanejable de los problemas que suelen considerarse socialmente generales o públicos, en razón de que resulta imposible que un subsistema singular esté en condiciones de gobernar a los demás y pueda señalar un rumbo válido a la sociedad en su conjunto. En el esquema teórico, el Estado o el sistema político es un subsistema más de la sociedad, tan autorreferido como los demás, por lo que de ninguna manera representa el centro o la cumbre de la sociedad y, como dice extraordinariamente Luhmann, “el efecto del sistema político ya no es la gobernanza y sus efectos tampoco son gobernables”. El gobierno ya no puede dar dirección y coordinar a su sociedad y ni siquiera tiene el control sobre los efectos de su acción.

La cuestión es entonces clara y radical: “cómo es posible la capacidad de gobernanza de la sociedad en sociedades cada vez más diferenciadas y complejas y en condiciones de crisis de la tradicional intervención del gobierno” (Messner, 1997: 43). Este problema cobra importancia en el contexto de la cuestión del desarrollo y la competitividad, que son el objeto específico del interés intelectual de Messner, puesto que las investigaciones ofrecen evidencias de que el desarrollo y la competitividad de una región o una nación surgen no sólo por las estrategias de innovación de las empresas, aun si están apoyadas por políticas públicas de un gobierno eficiente, o sólo por el fomento y la intervención estatal, sino por múltiples formas de asociación, organización y (auto)gobernanza social en prácticamente todos los planos (subsistemas) de la vida social y entre todos los planos y actores de la vida social, el político, el económico, el científico-profesional, el de la pertenencia y confianza social.<sup>59</sup> Por lo menos, en los asuntos relativos al desarrollo productivo y competitivo de una nación o una región, toma forma como condición necesaria un “nuevo paradigma de producción”, que se

expresa y realiza en una nueva estructura social (interdependiente, integrada en forma de red) con capacidad de autonomía, con un tipo de gobernanza posestatal, pero que incluye al poder estatal. Pero ¿este modo de desarrollo, que se hace presente en algunas regiones del mundo, podrá ser algo posible y duradero, algo estructural, cuando se ignora su funcionamiento y su alcance, pues las formas asociativas entre Estado, industria y otros actores sociales arrojan resultados contradictorios, ora producen coaliciones distributivas de rentas que bloquean el desarrollo, ora provocan desintegraciones sectoriales y territoriales respecto del conjunto social, ora generan dinámicas creativas de progreso que jalan a su sociedad?

La otra pregunta, desde la vertiente teórica, es más exigente y radical:

¿A partir de las tesis de Luhmann acerca de la creciente diferenciación de las sociedades y de la creciente complejidad interna de sus subsistemas se debe inferir la imposibilidad de la gobernación? ¿O son posibles formas de gobernanza y de coordinación, patrones de organización social que, a pesar de sus altos niveles de complejidad, falta de transparencia y el peligro innegable planteado por la autorreferencialidad de los subsistemas (independencia e interdependencia), sean capaces de abrir paso a una gobernación deliberada, de objetivos, con un mínimo de autorreproducción racional de las sociedades altamente diferenciadas, aunque esto nada tenga que ver con la caprichosa omnisciencia de los planificadores del pasado? [105].

¿Es posible seguir hablando, al viejo estilo, de una intencionalidad de la sociedad (de la historia social), de la posibilidad de que un protagonista, el gobierno, o en su lugar, en este tiempo, un conjunto de agentes asociados, puedan sostener la función directiva de la sociedad en su conjunto? ¿Se puede hablar todavía de dirección, de gobernación, de la sociedad?

El punto de partida para pasar “del Leviatán al Estado cooperativo”,<sup>60</sup> a la gobernanza social por redes, es motivado por el interés que Messner tiene en la cuestión del desarrollo social. Su punto de partida es la “competitividad sistémica”,<sup>61</sup> que en parte es un marco de referencia para el análisis y la decisión de desarrollo y en parte es un concepto que da cuenta de las experiencias exitosas locales, regionales, nacionales de desarrollo. Los desarrollos exitosos muestran la necesidad pero la insuficiencia de la intervención estatal, a la vez que dejan ver que son resultado de nuevas formas de organización social de la economía y de la política, que se caracterizan por la interdependencia-interacción-coordinación entre empresas, gobiernos, instituciones privadas y públicas (universidades, por ejemplo), organizaciones sociales. En estas iniciativas de desarrollo la gobernación por jerarquía no existe o, dicho de otro modo, la gobernación social no ocurre por el gobierno ni la coordinación social se ejecuta por coordinación política. Hasta aquí nada nuevo, aunque lo haya dicho desde la perspectiva del desarrollo.

Messner tiene dos contribuciones relevantes. La primera de ellas consiste en ofrecer elementos que ayudan a ordenar la definición de la gobernanza (68-70). El concepto se inscribe en la teoría de la acción, por lo que supone un sujeto (*governance actor*) que usa su influencia para conducir a su sociedad (*governance object*) hacia ciertos futuros deseados o

conducirla en su tránsito de un determinado estado de cosas a otro (*governance goal*) y para ello emplea toda una gama de medios de interacción con el conjunto de la sociedad, que pueden ser mando, leyes, mercado, solidaridad... (*governance instruments, governance media*). Las acciones relacionadas con la gobernación, con sus sujetos, objetivos e instrumentos, que no pueden ser ni únicas ni fijas, deben ser entendidas como “un proceso de búsqueda y aprendizaje de los actores sociales”: como un proceso (*governance process*).

Su segunda contribución consiste en el desarrollo de la teoría de la sociedad de redes que parte de las “redes de políticas”, sobre la que escribieron sus connacionales F. Scharpf y R. Mayntz, pero va más allá cuando afirma que las redes son patrones de organización que procesan la dependencia recíproca, en el sentido de que los actores particulares no tienen todos los recursos que necesitan para realizar los resultados que aspiran, puesto que los recursos (económicos, intelectuales, tecnológicos, morales, de poder e influencia) están dispersos entre varios actores. Esto fue lo que definió la teoría organizacional de la dependencia de recursos “como interdependencia”

y las redes son las formas de organización y gobierno capaces de articular los fenómenos de la creciente y simultánea independencia e interdependencia, enfatizada por Luhmann. En este sentido la organización reticular se contrapone a la autorreferencialidad de los subsistemas singulares que Luhmann consideró como inevitable. Lo que surge es cualitativamente un nuevo modo de gobernanza [173],

más allá de la polarización entre las jerarquías y los mercados.

La organización por redes es el resultado de los desarrollos más avanzados de la sociedad moderna, que es una sociedad de organizaciones formales, diferenciadas, autónomas, dotadas con poderes relevantes pero no universales. Messner dedica la parte III de su libro a desarrollar su teoría de redes, que contiene apartados sobre los elementos básicos de la definición de la red, el problema del número de sus nodos y las relaciones derivadas que se manifiesta en problemas de coordinación y decisión, las tensiones entre conflicto y cooperación, los dilemas de la negociación, su ciclo de auge, agotamiento y trastorno... que generan o representan “los cinco problemas centrales de la gobernación por redes”: 1) el bloqueo del *decisionmaking* debido a posiciones de veto; 2) la propensión a una orientación conservadora de acción; 3) la propensión a la desintegración por vínculos laxos y a la reticencia a la innovación por la densidad de las relaciones; 4) el riesgo de obstruir negociaciones entre soluciones alternativas de problemas por la existencia de diferentes criterios distributivos; 5) problemas de internalización de costos. En conclusión, la discusión sobre las redes muestra que la lógica de la gobernación por redes se enfoca a hacer posible la comunicación intersistémica o interorganizacional de la sociedad. Sin duda los sistemas de gobernación jerárquicos y sus decisiones verticales son cada vez menos capaces para influir en la dinámica de los subsistemas sociales que son autorreferidos y tienen propósitos propios, pero las redes de política que aparecen como resultado de la dependencia recíproca de los

actores en materia de recursos pueden ser capaces para articular la lógica de la independencia y la interdependencia de los subsistemas. Los actores involucrados en redes están obligados a coordinar y aprenden a coordinar sus intereses y lógicas de acción con las de los otros participantes. El Estado con frecuencia forma parte de redes o es capaz de incidir en su marco de reglas y condiciones (“autocoordinación a la sombra de la jerarquía”, como dice Scharpf). En suma, el problema de la complejidad no se resuelve con la existencia de estructuras de redes, pero su abordaje es mejor que con los instrumentos interventores del optimismo de la planificación estatista o con las estrategias neoconservadoras y neoliberales que se han estado discutiendo desde los años setenta como la solución a la crisis del Estado (333).

Joan Prats. En nuestro medio hispanoamericano, Joan Prats, director del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC), ofrece una definición de gobernanza centrada en la idea de “gobierno interactivo”. La premisa de su desarrollo es la observación correcta de que durante las últimas décadas ha ocurrido un desplazamiento teórico y práctico “de la burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza”. El actual foco del interés intelectual y político ya no es la estructura y/o el funcionamiento responsable y eficaz de la AP, sino que la reforma administrativa se enmarca ahora en la problemática mayor acerca de cuál es el proceso o modo de gobernación contemporánea de la sociedad. El resultado de este planteamiento (que comparto) es reubicar y reincorporar el proceso financieroadministrativo de la NGP en el proceso de gobernación, tomando distancia de la arraigada dicotomía entre administración y política, típica de la tradición angloamericana, en correspondencia con su modelo Westminster parlamentario.<sup>62</sup> La definición de Prats, que se inspira al parecer en el libro pionero editado por J. Kooiman (1993) y en desarrollos europeos recientes, es precisa al afirmar que “desde mediados de los noventa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global” (2004: 31).

El argumento para sustentar la pertinencia y productividad del concepto de gobernanza se centra en la insuficiencia directiva del gobierno en las condiciones sociales actuales y, en consecuencia, en la necesidad de que el gobierno se abra a nuevos actores para estar en grado de cumplir su función pública directiva. Emplea una frase expresiva y polémica para recapitular su tesis: “No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales”. La naturaleza interactiva, relacional, del nuevo modo de gobernar es conceptualizada como “gestión de redes”, con la observación de que el gobierno no es un actor más en la red, dado que es el único participante que posee la representatividad y autoridad democrática de su sociedad

(algo a no olvidar, como ocurre con otros autores), pero su incorporación obligada a redes específicas de interés público para tener la capacidad de dirigir hace más complejo su papel directivo, que según las circunstancias tomará el papel de emprendedor, facilitador, mediador, negociador,

árbitro de conflictos y formulador de reglas... aunque otros actores integrantes de la red puedan llevar a cabo esas mismas funciones de cohesión interna de la red. La exigencia irrenunciable de la naturaleza democrática de las redes de gobernanza exige “la inclusión simétrica” de los participantes e interesados en el tratamiento de un asunto público o en el rumbo de la sociedad en general. En la práctica, el gobierno tiene la opción ineficiente de no incorporarse a una red para poder estar en grado de gobernar en general o en un asunto particular, pero puede decidir racionalmente incorporarse a la red y practicar entonces formas de cooperación con los demás actores o puede ser gestor de redes, facilitando la interacción de sus actores nodales (con particular atención a superar bloqueos), o puede crear redes en asuntos públicos que son clave para resolver problemas sociales importantes y aprovechar oportunidades desperdiciadas.

Por último, en conexión con el libro blanco de la Comisión Europea, formula los cinco principios de la buena gobernanza: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”, con la congruente observación cautelar de que no podrá existir un modelo universal de buena gobernanza, aplicable a cualquier sociedad, y que las nuevas relaciones entre los poderes, entre los gobiernos y entre éstos y la sociedad que caracterizan a la gobernanza actual deberán institucionalizarse si es que se pretende asegurar su ejercicio directivo de manera duradera, cierta y responsable: “un derecho administrativo renovado... que vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza” (2004: 31-35). Esta observación de Prats es pertinente por cuanto el grueso de los teóricos y propagandistas de la productividad directiva de la *new governance* consideran única o principalmente que ésta es un modo alternativo de gobierno, indispensable o conveniente porque ha acreditado eficacia y aceptación en las nuevas condiciones sociales, sin que hayan prestado atención a su dimensión institucional, la cual es empero crucial para que ese modo de gobernar no sea un estilo circunstancial de gobiernos empíricos, sino un proceso directivo institucionalizado, públicamente reconocido y autorizado.

#### LAS POSICIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Por el lado de los organismos internacionales, en que la (buena) gobernanza es considerada una condición absolutamente necesaria para detonar y sostener el desarrollo, el Banco Mundial (1992) entiende por tal: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas;

b) el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; c) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones. En gran medida el Banco Mundial reproduce la definición convencional del enfoque predominantemente gubernamentalista de la dirección de la sociedad, correspondiente a la premisa de la notoria debilidad de las sociedades, particularmente de aquellas atrasadas y pobres, que son el interés particular del banco cuando incursiona en los temas de la gobernanza.

En cambio, por la vertiente de una gobernación no gubernamentalista se mueven los resolutivos de 1995 de la Commission on Global Governance de la OCDE, cuando es definida como

la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen/manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad.

Recientemente la OCDE, en continuidad con su posición primera y en relación con los asuntos metropolitanos, define la gobernación como “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al ‘gobierno’ como el instrumento” (OCDE, 2000). Es una definición precisa, similar a la denotación conceptual que comienza a normalizarse entre los estudiosos del tema, aunque resulta discutible reducir el papel de gobierno al de un instrumento, a menos que el término se refine.<sup>63</sup>

Por último, de manera más sistemática y aguda, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [1997] señala y acentúa, a la manera de la OCDE, que la gobernación contemporánea consiste en un proceso que incluye la interacción/asociación multimodal entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La gobernación acertadamente consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias...” Tres son las instancias importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: “el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (9). La gobernación ya no es la actividad de un agente central sino constituye un “sistema de gobernación” (*governance system*). De manera recapituladora el PNUD afirma que “el sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión vinculante del Estado moderno” (10), en la que concurren, influyen y se ajustan mutuamente gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales. Parafraseando la denotación del PNUD, por sistema quiero

entender más precisamente un proceso de decisión colectiva sobre el futuro de la sociedad que resulta de la interdependencia de múltiples agentes que disponen y ponen en común recursos para definir el sentido de dirección de sus sociedades y para hacer que sus sociedades estén en condición de realizar los objetivos deseables de su supervivencia, convivencia y su viabilidad/posicionamiento en el futuro. El aporte conceptual y programático del PNUD consiste en dejar en claro que la gobernación de una comunidad no es la actividad particular o dominante de un centro de mando, ubicado en la instancia institucional del gobierno, sino la actividad y el producto de un sistema (relacionado e interdependiente) de actores sociales, a saber, poderes públicos y organizaciones privadas y sociales.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) retoma la posición del PNUD y la especifica operativamente, desde la perspectiva de los impactos que la globalización ha causado en los Estados nacionales, redimensionando sus poderes y alcances.

La globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero están cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo ordenamiento de roles, asociaciones entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortalece la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora aparece como el centro de operaciones (*hub*) que conecta distintos actores de los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas... (UNDESA, 2001, citado por Prats, 2004: 8).

Recientemente la Comisión Europea ha publicado *La gobernanza europea: El libro blanco* (2001), que “se refiere a la manera como la Unión Europea (UE) utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos” y “se propone abrir el proceso de elaboración de políticas de la UE con el fin de asociar un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación”. En gran medida el libro quiere ser una respuesta a los desencantos y las críticas de los ciudadanos a la actuación de la UE. Por un lado, los ciudadanos esperan que la UE tenga la capacidad de aprovechar las oportunidades que abre la globalización y responder así a los problemas sociales nacionales, particularmente a los del desempleo, medio ambiente,



seguridad alimenticia y crecimiento de la delincuencia: por otro, se trata de ciudadanos que manifiestan cada vez menos confianza en los políticos y la política misma y que perciben a la UE como “una realidad lejana y a la vez una realidad demasiado invasora” (p. 69). La debilidad gubernativa de los órganos de gobierno de la UE (comisión, consejo y parlamento) por lo inédito y lo complejo de la conducción política de una comunidad política transnacional, en un contexto continental y mundial más incierto, obliga a revisar y reformar el proceso de la gobernación europea.

La gobernanza es definida como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión Europea, 2001: 8, nota 1).

Éstos son los cinco principios constitutivos de la gobernación, la cual se caracterizará por la comunicación permanente de los gobernantes con los ciudadanos y el acceso de éstos al proceso de gobierno, por la cultura del diálogo y la consulta, por la implicación de la sociedad civil en las decisiones de política y acuerdos de asociación público-privada, por la definición precisa de las responsabilidades de cada una de las instituciones de la UE y la (co)responsabilización de los Estados miembros y agentes sociales en los asuntos de interés común, por una dirección que se distinga por sus objetivos claros, acciones de eficacia probada, obtención de resultados y evaluación del desempeño, por la coherencia entre el conjunto de todas las políticas, algunas de las cuales rebasan las fronteras de las políticas sectoriales. La aplicación de los principios conduce a la propuesta de cambios en cuatro grandes dimensiones de la actividad gubernativa.<sup>64</sup>

Las tesis de *El libro blanco* han sido cuestionadas por varios expertos en derecho y política comunitaria, de modo que el libro no parece haber obtenido ningún resultado práctico hasta el momento ni tampoco influido en el debate considerado más trascendente: el de la Constitución europea. Las principales críticas se concentraron en exhibir el propósito conservador de la Comisión Europea (mantenimiento del poder de la comisión con menoscabo de los poderes estatales nacionales) a pesar de sus propuestas de vanguardia y mostrar una serie de contradicciones en puntos centrales, como el llamado “método comunitario”, al pretender extender el voto de mayoría calificada de la comisión al consejo y convertirlo en la norma de decisión de todas las materias que son competencia de la UE, aboliendo en la práctica el derecho de veto de los gobiernos nacionales particularmente en aquellas materias que afectan directamente la soberanía popular y el mandato del gobierno nacional.

## RECAPITULACIÓN

A pesar de la diversidad de autores, teorizaciones o simples puntos de vista sobre el concepto

de gobernación,<sup>65</sup> existe un haz de afirmaciones compartidas. Estos enunciados son: *a)* gobernación/gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente, que implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y metas generales, como su capacidad de dirección, la manera como se organizará la producción de los objetivos y metas elegidos (es decir, distribución de la autoridad, división del trabajo, intercomunicación, coordinación); *b)* la acción directiva de la sociedad no es equivalente (no se reduce) al actuar directivo del gobierno, pero lo incluye en diversos modos y niveles, a menos que la sociedad, por carecer de la capacidad de darse dirección y de coordinarse a niveles básicos, no tenga más opción que dejar la gobernación de la sociedad a cargo de una instancia exterior de gobierno con los poderes suficientes; *c)* en las condiciones actuales, para la definición y realización de los

objetivos de la vida en común son necesarias pero insuficientes las capacidades, recursos y actividades del gobierno, particularmente en las áreas del crecimiento económico y del bienestar-seguridad social; *d)* se requieren como condición necesaria de dirección los recursos de otros actores diversos del gobierno para que una sociedad esté en aptitud de formular y realizar los objetivos de la vida en común; *e)* la capacidad de resolver problemas varios de la sociedad y la capacidad de autorregulación de estos otros grupos de actores (empresas, organizaciones civiles, centros de pensamiento...) está suficientemente probada en ámbitos circunscritos de la vida asociada y también en el ámbito del interés público, en el que sus recursos de información, análisis y producción (técnicos y económicos) son necesarios y aun decisivos para el desarrollo de las políticas públicas y para la prestación de los servicios públicos; *f)* la gobernación contemporánea se ejerce como un proceso interdependiente entre el gobierno y otros actores, que suele tomar la forma de asociaciones y/o de redes (con particular énfasis) y se considera que la interdependencia público-privada-social es la condición crucial para que la sociedad no vaya a la deriva o entre en decadencia; *g)* esta asociación y coordinación necesaria pone en evidencia que las distinciones tradicionales entre lo que es propio del ámbito público y lo que es propio del ámbito privado se han vuelto menos claras y estables en el abordaje de los problemas considerados de interés o beneficio público y que sus combinaciones bien administradas arrojan resultados benéficos a la vida en común; *h)* estas nuevas formas gubernativas aparecen inicialmente como prácticas e instrumentos, que no están formalmente institucionalizados, pero pueden asumir selectivamente la forma institucional de leyes, regulaciones, procedimientos o la forma de organismos públicos especializados, normalmente descentralizados y autónomos respecto del gobierno en su ejercicio. Sin embargo, *i)* definir la nueva gobernanza como “gobernación por redes” (en sentido teórico propio y estricto, no metafórico) puede ser algo teóricamente ilustrativo pero no es en este momento la representación de una realidad gubernativa o administrativa institucionalizada, debido entre otras cosas a la indisposición del derecho administrativo público a restringir la superioridad y responsabilidad del gobierno en el ámbito público o a

reconocer a los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública.

Resumido de otra manera, sucinta y clara, el concepto de gobernación registra y comprende las siguientes características: *a)* implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; *b)* registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad; *c)* reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; *d)* reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia; *e)* reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno (Stoker, 1998: 17-28). En suma, el gobierno como el agente central y dominador de la gobernación de su sociedad es una reliquia del pasado, aunque tenga sus fundamentos en las grandiosas teorías políticas de la modernidad y del Estado social y su respaldo en la cultura política de la grandeza, soberanía y capacidad del Estado que se ha sedimentado en nuestras mentes.

A primera vista se podría tener la impresión de que el concepto de gobernanza no añade nada nuevo ni nada relevante a la comprensión de la manera como el gobierno dirige a la sociedad. Se podría también argumentar que el nuevo concepto simplemente acentúa la aparición de ciertos modos de relacionarse del gobierno con sus ciudadanos, ahora más independientes y participativos, a fin de cumplir su tarea de gobernar en las condiciones sociales contemporáneas. Desde siempre los gobiernos, para poder gobernar, han tomado en consideración y han integrado las aspiraciones y opiniones de los diferentes grupos sociales interesados en algunos temas particulares; así como también han debido entenderse y negociar con los sectores socialmente poderosos y decisivos. A lo largo del siglo xx sobran los ejemplos de esta interlocución del gobierno con sectores sociales significativos y de su corresponsabilización. En las sociedades industrializadas hemos registrado y hasta celebrado “los triángulos de hierro”, los “neocorporativismos” y el “pluralismo de los grupos de interés”, cuyos acuerdos definían el desarrollo y los alcances de la sociedad durante un tiempo definido, así como sabemos de “redes de políticas”, y en nuestros Estados desarrolladores de sociedades rezagadas sobran los ejemplos de “corporativismos”, los agrupamientos empresariales, obreros y campesinos de débil representatividad, independencia y autonomía, que suscribieron casi por un siglo acuerdos dictados por el alto mando gubernamental.

Estas evidencias, si algo destacan, es justamente la insuficiencia del actuar directivo del gobierno y contribuyen a entender mejor el sentido de su insuficiencia directiva. Hay que precisar que el punto original del concepto de gobernación no reside principalmente en reconocer algo bastante obvio, a saber, la necesidad del gobierno de producir y disponer de consensos sociales básicos para que sus leyes y políticas directivas sean aceptadas. Sin embargo, no está de más destacar este supuesto de que el gobierno para gobernar necesita de los consensos sociales, después de décadas en que nuestros gobiernos actuaban por cuenta

propia sin preocuparse de armar consensos sociales básicos en varias materias públicas o creaban artificialmente los consensos mediante múltiples formas blandas y duras. La búsqueda de consensos no es contraria a las prácticas de vieja gobernación del gobierno autoritario. Al contrario, los gobiernos autoritarios son los más ávidos de la aprobación social. En estas circunstancias preliberales y predemocráticas, en las que no hay lugar para *el desdoblamiento entre gobernación y (actuar del) gobierno*, la búsqueda del consenso con las fuerzas políticas y sociales ocurre mediante negociación con ellas, pero desde una posición clara de superioridad bonapartista del gobierno. La búsqueda gubernamental de consenso no es contraria a la idea del protagonismo del gobierno en la gobernación.

El punto original del concepto de gobernación consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores extragubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés de la sociedad. En esta óptica, la regulación, la planificación, la política pública, la prestación de servicios públicos... del gobierno no sólo deben integrar el punto de vista de los actores extragubernamentales independientes, sino sobre todo deben integrar sus capacidades, sus recursos y sus acciones. Y si esto no ocurre, simplemente la sociedad va a la deriva, entra en conflicto o decae.

En la práctica esto significa, en primer lugar, reconocer la productividad de esos actores independientes, dejarlos actuar, favorecer su actuación mediante legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallas de mercado o simulaciones de mercado que obligan a intervenir, así como hay fallas de la cooperación voluntaria. Las organizaciones económicas y sociales resuelven empero de manera eficaz y hasta eficiente muchos de aquellos problemas sociales que en el pasado querían resolverse mediante acción directa del gobierno y de sus burocracias. En segundo lugar, esto significa que el gobierno reconoce que esos actores económicos y sociales acreditan ser competentes en la solución de varios problemas y aspiraciones de la vida social (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, compasión, defensa de los derechos...), razón por la cual el gobierno ha comenzado a desarrollar con éxito sus (ciertas) políticas públicas y prestar sus (determinados) servicios públicos, sumando las capacidades y recursos (económicos, técnicos, intelectuales, morales) de las empresas privadas lucrativas y de las organizaciones no lucrativas mediante diversas formas de asociación y contratación.

La gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea y, acaso, dicho entusiastamente, de acuerdo con los principios de la tradición republicana que cruza con altibajos la historia política de Occidente.

---

<sup>1</sup> No renuncio a seguir empleando el concepto de *gobernación* para denotar el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la sociedad, término que considero repleto de significación directiva, política y administrativa, aunque en el entendido de que se debe tomar distancia y revertir la denotación de arbitrariedad y represión que la *gobernación* (por obra y gracia de secretarías y ministerios de *gobernación*) adquirió en varios países latinoamericanos en el siglo XX particularmente en los años de la Guerra Fría. Otro motivo para conservar el término *gobernación* es evitar introducir acriticamente un término que, aunque tiene antecedentes arcaicos en el uso lingüístico español, pareciera derivarse de la traducción simple y literal del inglés *governance*, dado que la lengua inglesa, la lengua franca de este tiempo, carece del término *governatión*, lo que representa un límite lingüístico del inglés, no del español. Por lo demás los sufijos *anza* y *ación*, en español, coinciden en ser dos maneras de significar la realización concreta de la acción denotada por el verbo activo correspondiente. La Real Academia Española en su *Diccionario de la lengua española* (22ª edición) nos recuerda que el término *gobernanza* es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001, de manera sorpresiva pero correcta, el diccionario de la Academia resume el debate teórico de los últimos años y define *gobernanza* como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. En el texto utilizaré *gobernación* y *gobernanza* como sinónimos, entendido como el proceso de dirección de la sociedad. A veces escribiré *gobernanza/gobernación* (con una diagonal de por medio) y emplearé con mayor frecuencia *gobernanza* para deslindar su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la *gobernación* como acción exclusiva del gobierno y que se ejecuta además mediante instrumentos de mando y control.

<sup>2</sup> Aunque en el capítulo IV se abordará el tema del ciudadano-cliente, conviene de antemano precisar que la calidad de ciudadanía posee más atributos que simplemente el de ser usuario o “cliente” de los servicios públicos, de la misma manera que el Estado es mucho más que una agencia prestadora de servicios a sus ciudadanos, aunque con frecuencia sobre los políticos y ciudadanos que así lo conciben. Contra interpretaciones polémicas, que frecuentemente provienen del ala convencional del saber administrativo, el ciudadano no es equivalente sin más a cliente-consumidor-usuario del servicio público, sino que posee intrínsecamente más atributos. La *ciudadanía*, entendida como la calidad personal de ser portador de derechos y obligaciones civiles, políticas, sociales en razón de ser miembro de una comunidad política que se ha organizado como Estado (como organización social estructurada por leyes y poderes generales), consiste concretamente en ser sujeto obediente de las leyes, elector, contribuyente, opinador público, participante en las políticas públicas, eventualmente conscripto, corresponsable del bien de su república y también usuario de servicios públicos a los que se tiene derecho por ley. La perspectiva de la AP no ignora las otras dimensiones del ser ciudadano, pero destaca principalmente su calidad de usuario del servicio público, con correspondientes derechos y obligaciones. En términos clásicos, el *objeto formal* de la disciplina y profesión de la AP es la consideración del ciudadano como usuario del servicio público y, en consecuencia, la AP es el proceso mediante el cual se presta de manera eficiente y con calidad el servicio público.

<sup>3</sup> Esta distinción tiene su fundamento en la distinción teórica e institucional mayor que se establece entre la esfera pública y la esfera gubernamental o entre *el público constituyente* y *lo público constituido*. A raíz de la liberalización política y democratización de los regímenes latinoamericanos ha aparecido o se ha ensanchado y consolidado la esfera pública, entendida ésta como el conjunto de actividades (formal o informalmente institucionalizado) en que los ciudadanos y los poderes públicos mantienen un diálogo (polémico o no, productivo o no) sobre los problemas públicos, su orden de prioridades, las políticas públicas para abordarlos y sobre el desempeño del gobierno en el tema. Se puede también afirmar que la democratización, combinada con la liberalización económica de los últimos años, ha “desestatizado” a las sociedades latinoamericanas “estadocéntricas” y ha provocado que ocurra finalmente el desdoblamiento típico del Estado moderno entre la “sociedad civil” y la “sociedad política”, así como ha desdoblado también a la sociedad política entre “esfera pública”, habitada y animada por el público constituyente, por los ciudadanos deliberantes y actuantes sobre los asuntos públicos, y lo público constituido, que se plasma en la constitución política y leyes públicas, los poderes públicos, la hacienda pública y, como resultante, la política pública.

<sup>4</sup> En el medio de los países angloamericanos, el tema de la calidad de gobierno se ha ligado predominante o exclusivamente a la dimensión financiera y gerencial del gobierno, como lo muestran las reformas del llamado *New Public Management*, sin destacar suficientemente la dimensión de la calidad institucional de la acción del gobierno, dando por supuesto que sus democracias constitucionales funcionan cabalmente, aunque el tema de las instituciones políticas (el proceso electoral

norteamericano, como botón de muestra) comienza recientemente a reactivarse, dadas las limitaciones y fallas que la gobernación experimenta en las nuevas condiciones sociales. En cambio, en el medio latinoamericano, el tema de la *calidad institucional* es fundamental, en tanto se le considera condición necesaria para la consolidación de las recientes democracias constitucionales y el funcionamiento eficaz de la AP. La contribución teórica del pensamiento latinoamericano en estos temas consiste en articular de manera interdependiente la dimensión gerencial de la AP con la dimensión institucional. No se trata sólo de *gerencialismo* sino de *institucionalismo* con equilibrios cambiantes.

- <sup>5</sup> Por Consenso de Washington se entiende el consenso sobre políticas de reforma económica al que llegaron en 1990 representantes de gobiernos latinoamericanos, funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, que participaron en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional en Washington, que se ha vuelto enigmáticamente mítica. El nombre se debe a John Williamson, directivo del instituto. Los consensos sustantivos se tradujeron en 10 instrumentos de política: disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación, salud e infraestructura, reforma tributaria, liberación financiera o tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad. La importancia básica pero la limitación de las reformas económicas para superar la crisis, generando estabilidad y crecimiento, ha llevado a reconocer la necesidad de una “segunda generación de reformas”, las cuales ponen en el centro a la reforma institucional, con particular énfasis en el reordenamiento del sistema judicial y del sistema financiero, a la reforma social (laboral, de pensiones, educativa, de salud) y a una reforma de la administración pública de orientación posjerárquica y posburocrática. Para este nuevo desarrollo más allá del Consenso de Washington, véase S. J. Burki y G. E. Perry (1998).
- <sup>6</sup> PUMA son las siglas del Public Management Committee de la OCDE, que tiene justamente a su cargo la información, análisis y propuestas de reforma de los asuntos relacionados con la administración pública de los países miembros de la organización. La calidad de sus análisis y recomendaciones en el campo administrativo, superior a la de otros organismos internacionales, ha convertido a PUMA en un referente mundial de las nuevas tendencias administrativas. La filosofía administrativa general de la OCDE se recapitula en su propuesta de “un nuevo paradigma de gestión pública, orientado a promover la cultura del desempeño en un sector público más descentralizado”. Véase OCDE (1995).
- <sup>7</sup> La expresión *Consenso de Santiago* fue acuñada por primera vez por el presidente del Banco Mundial durante la cumbre, James D. Wolfensohn, y es utilizada con frecuencia en el libro editado por S. J. Burki y G. E. Perry (1998). El capítulo VII está dedicado específicamente a la “Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”, en el que se examina “el modelo jerárquico clásico (basado en sistemas de control y en sistemas presupuestarios, de personal y supervisión muy centralizados y estrictos, característicos de la Europa continental) y el llamado modelo de nueva administración pública (basado en la discreción y responsabilidad gerencial, los contratos de desempeño y la competencia en la prestación de los servicios...). Se concluye que probablemente sea necesario mantener y consolidar algunas características del modelo jerárquico clásico de administración pública antes de que la región pueda proceder a la implementación de la nueva administración pública”. En el capítulo II, apartado 3, se abordarán específicamente los contenidos del Consenso de Santiago.
- <sup>8</sup> *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD (1998). El núcleo del documento es la “reforma gerencial” del Estado y su propósito es reconstruir su capacidad de conducción social, deteriorada en los años neoliberales. La reforma gerencial tiene como premisa el cuestionamiento teórico y práctico de lo que se llama la “forma burocrático-piramidal” de la AP tradicional. Valioso es el énfasis que se pone en la dimensión institucional de la reforma administrativa, como una condición necesaria para la consolidación del gobierno democrático en nuestros países, a diferencia de sus consideraciones cautelosas respecto de la dimensión gerencial de la AP. En el capítulo II, apartado 4, se abordarán específicamente los contenidos del Consenso CLAD.
- <sup>9</sup> En el capítulo II, sección 3, se expondrán y revisarán los principales argumentos del neoinstitucionalismo económico con sus propuestas administrativas.
- <sup>10</sup> El enfoque de finanzas públicas lleva al campo del gobierno y la AP el supuesto microeconómico de la minimización de costos del producto o servicio, aceptado como el único criterio racional de decisión del productor o del consumidor en condiciones de escasez y competencia. A ello se debe que no tome en consideración ni siquiera complementariamente otras características de naturaleza más gerencial o administrativa como el valor que tiene el producto o el servicio para su

consumidor o usuario, que representa un punto central de la administración estratégica y de calidad (“cadena de valor”) ni conceda tampoco interés alguno a la diferenciación del producto o servicio y/o el valor intangible de la marca, que son factores básicos en la dirección estratégica a fin de alcanzar la excelencia o ventaja respecto de competidores o de otros agentes que se desempeñan en el mismo sector de actividad. Una diferencia actual entre el sector privado y público es que para aquél la robustez financiera del negocio es condición para impulsar otras actividades y tener otros propósitos que son decisivos para la supervivencia y posicionamiento de la empresa y que, sólo si éstos son realizados, la empresa tendría retornos y utilidades, solvencia financiera. En cambio, en el sector público, en los hechos, el cuidado de las finanzas públicas se ha convertido en la condición y propósito total, sobredeterminando todos los otros fines, actividades y productos públicos.

- 11 Aunque los autores del paradigma “posburocrático” (principalmente Barzelay, 1992) hacían mención de que el objetivo de las actividades de la AP era “generar resultados de valor a los ciudadanos” y que había que transitar “de la eficiencia a la calidad y el valor” (p. 118), inspirándose en los principios y el lenguaje del *management* privado contemporáneo, el autor que de manera explícita aunque básica traspasa de la administración privada a la pública el tema y el término *valor* (o *valor agregado*) es Moore (1995). En caso de no querer utilizar la nueva expresión valor, ésta es quizás asimilable al concepto tradicional de beneficio público, aunque el concepto del valor resalta mejor la dimensión de costos que acompaña toda producción de beneficios, cosa que no fue destacada por la expresión más politológica y jurídica de beneficio público, así como destaca que el servicio público se orienta directamente hacia los ciudadanos y que son éstos los que en última instancia definen el valor del producto o servicio público, en contrapunto a la tradición de autoadministración pública.
- 12 El concepto de crisis social tiene muchas denotaciones, particularmente cuando pretende poseer un carácter teórico y contiene entonces enunciados sobre sus dimensiones centrales y sobre los factores causales que la provocan. En una definición descriptiva común, se entiende principalmente por crisis aquella situación que se presenta cuando los problemas y conflictos de una sociedad superan la capacidad de respuesta de su instancia de gobierno y/o de sus otros recursos colectivos de supervivencia y convivencia (economía, infraestructura, tecnología, complejo educativo y de salud, familia y organizaciones intermedias...), con el efecto de dar inicio a procesos de debilitación, desorganización y descomposición, que toman múltiples formas de agitación, crítica, conflicto, delito, desafección y desertión y que representan una amenaza a la viabilidad de la sociedad. Pero la situación crítica representa, en contraste, por los problemas y amenazas que plantea a una sociedad, la oportunidad de encontrar nuevos principios organizativos e instrumentos directivos para construirse una nueva capacidad de gobierno y restablecer la integración, el bienestar y la viabilidad social.
- 13 Mi intención no es exponer sus tesis, sino referirme a estos y otros autores extraordinarios a manera de plataforma para iniciar la reflexión. Me refiero específicamente al libro de J. Habermas (1973), y a los artículos de K. Offe, *Crisis de la gestión de la crisis* (1973), *Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis* (1979), reunidos y traducidos después con otros artículos del mismo talante en su libro *Contradictions of the Welfare State* (1984). Cercano a la posición marxista y leído en su tiempo entre nosotros es el libro de James O’Connor (1973). Más allá del marxismo, autores y libros leídos e influyentes en el tema de la crisis de las democracias son el libro de Samuel Huntington (1968) y el de Juan Linz (1978), que representa el ensayo teórico de la colección *El colapso de los regímenes democráticos* publicado en 1978 y que incluyó estudios de casos de América Latina.
- 14 En el debate sobre la legitimación del Estado social, las críticas mayores o radicales tuvieron que ver con la injusticia o desigualdad intrínseca de la sociedad industrial, aun si en condiciones de Estado social, debido a la estructura capitalista, la cual había sido neutralizada pero no removida, y al agotamiento de los principios igualitarios que legitimaron al Estado social y le permitieron inmunizarse frente a las propuestas revolucionarias de reorganización socialista de la sociedad. En nuestros países el cuestionamiento de fondo se dirigió al modelo de desarrollo capitalista por semejantes razones, pero a las que se adicionaba el debate sobre el eje del intercambio desigual entre centro y periferia (“teorías de la dependencia”), combinado con las tesis del intercambio desigual interno (entre campo y ciudad) o “colonialismo interno”. El agotamiento económico del “desarrollo” (ISI), junto con el agotamiento de los valores sociales que lo hacían válido y motivador para el conjunto social, erosionaron la legitimidad de nuestro Estado social desarrollador y se llegó al clímax de su cuestionamiento en los años setenta, en ocasión de la máxima confrontación ideológica y política de la Guerra Fría, que sacudió el continente.
- 15 En la teorización de la crisis, la contribución relevante de J. Habermas consiste en la distinción que establece entre *integración sistémica*, relativa a la capacidad de autogobierno, en el sentido de solución de problemas de un sistema social para mantenerse en existencia y desarrollarse, y la *integración social*, relativa a la aceptación de la significación y validez de las normas de interacción por los miembros de un sistema social. La crisis sobreviene cuando un sistema social (en razón

de sus principios de organización) pierde capacidad de gobierno, carece de la capacidad para resolver problemas que son clave para su supervivencia o no tiene la capacidad de reconstruir en un nuevo nivel su capacidad de gobierno y cuando, de manera simultánea o secuencial, sus socios no aceptan la validez de las normas de convivencia y desciende su nivel de lealtad a las instituciones sociales y políticas que organizan y estabilizan a la sociedad. Desintegración del sistema social por ineficacia y desintegración de la vida social por anomia son los síntomas de la presencia de un proceso de crisis de la sociedad. Una frase recapituladora de Habermas sobre la crisis es: “La contradicción fundamental del sistema capitalista lleva a que, *caeteris paribus*, o bien 1) el sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles, o bien 2) el sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido, o bien 3) el sistema de legitimación no procure motivaciones generalizadas en el grado requerido, o bien por último 4) el sistema sociocultural no genere en el grado requerido sentido motivador de acción” (1973: 67-68).

<sup>16</sup> En este libro, obra de M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki, aparece por primera vez el concepto de la *sobrecarga*, que logrará difusión mundial y que será la referencia para las tesis del ajuste fiscal y de la reforma neoliberal de los gobiernos con problemas inmanejables de finanzas públicas en déficit. Por “sobrecarga” se entiende la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta. Este desequilibrio, se presente como algo estructural o como algo coyuntural, tiene como efecto debilitar las finanzas públicas y desestabilizar al régimen político, con el efecto final de distorsionar (inflacionar con estancamiento) la economía nacional. La propuesta práctica, que se desprenderá lógicamente de la propensión de la democracia social a la crisis, consistirá en la necesidad de reducir la demanda social y/o incrementar la capacidad de desempeño y respuesta gubernamental a la demanda. En la práctica gubernativa, la propuesta va a consistir en disminuir drásticamente los egresos y/o incrementar los ingresos vía imposición fiscal o precios públicos o venta de activos públicos, aunque mediante el sistema educativo y la cultura mediática se promovieron simultáneamente valores alternativos en las creencias y expectativas sobre el Estado, tales como la libertad y la responsabilidad personal, el autocontrol y la autoestima, la revaloración de la sociedad civil y las ONG independientes y solidarias, etcétera.

<sup>17</sup> Para permanecer en contexto de Estados sociales de sociedades industriales, deben recordarse los movimientos extrainstitucionales de guerrilla urbana en Alemania e Italia a comienzos de los años setenta, que denunciaban la crisis del Estado social por causa de su articulación con la economía capitalista y que estimaban como única salida la radicalización armada a fin de oponerse a la refuncionalización política del Estado social, que se quería hacer mediante “compromisos históricos”, es decir, pactos interpartidarios de largo alcance que comprometían a los partidos comunistas y socialistas e incluían políticas industriales, fiscales, laborales, salariales que en su opinión posponían la crisis y neutralizaban la potencial revuelta social.

<sup>18</sup> De manera apuntada (sin inscripciones teóricas en alguna corriente particular) considero que lo que solemos llamar *crisis de ingobernabilidad* puede tener a) el sentido menor de situaciones problemáticas de sociedad que rebasan las capacidades de solución de un gobierno específico; b) el sentido intermedio de situaciones problemáticas que rebasan la capacidad de respuesta de un gobierno no por el modo gubernativo que practica sino porque carece de facultades o capacidades (institucionalizadas) que favorezcan o incrementen su ejercicio gubernativo; o bien c) en el sentido mayor de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad/Estado. Dicho de otro modo, en la sociedad se presentan problemas cuya solución rebasa respectivamente lo que puede hacer un gobierno empírico o lo que puede hacer cualquier gobierno o lo que puede hacer un Estado/sociedad (un sistema social) a través de su instancia de gobierno. En el primer caso se trata de problemas de gobernabilidad (para usar el término) que son resolubles mediante *alternancia* —remoción de gobernantes incompetentes y nocivos—, hecho que no pone en riesgo al sistema político (régimen, AP, instituciones) ni al sistema social o económico en su conjunto. En el segundo caso se trata de problemas de gobernabilidad, más graves, acaso críticos, que son resolubles mediante *reforma* (reformas constitucionales, legales, fiscales, administrativas) que dotan al gobierno con las capacidades para dirigir y coordinar a su sociedad. En el tercer caso se trata en sentido propio y estricto de crisis de gobernabilidad, por cuanto supera las capacidades máximas del sistema social en su conjunto, Estado incluido, junto con el hecho de que los socios comparten la conciencia de que viven una situación límite de amenaza a su identidad, viabilidad, supervivencia. La posible solución en esta situación límite es el *cambio de los principios de organización* de la producción y coordinación del sistema social, es decir, cambios en la configuración de la estructura económica (reforma estructural de la economía) y en la configuración del Estado (reforma constitucional del Estado): cambios en las relaciones entre Estado y mercado, Estado y sociedad civil y



política, entre Estado y Estados. A la vista están los cambios ocurridos en nuestros países las dos últimas décadas en estas tres dimensiones.

- 19 Son numerosísimos los autores y libros de la economía neoclásica, críticos de los modelos de crecimiento estatalmente sostenidos, inspirados o no en los teoremas keynesianos. El autor central de la sociología de la acción colectiva es Mancur Olson con sus dos libros influyentes: *Lógica de la acción colectiva* (1965) y *Auge y decadencia de las naciones* (1982), en los que se presentan varios argumentos y casos para demostrar que las gestiones de propósito colectivo e igualitario, democráticas o no, deterioran los activos y la riqueza social disponible y desincentivan la producción, ocasionando múltiples comportamientos oportunistas de desresponsabilización social y de ineficiencia económica, que condenan firmas y naciones a la decadencia y crisis. La tesis de fondo, como es sabido, consiste en la afirmación de la improductividad de la cooperación social en condiciones de distribución colectivizada o igualitaria de utilidades. En estas condiciones, el comportamiento económico de todo actor racional consiste en ahorrarse los costos de producir beneficios que serán repartidos de manera igual, independientemente de la contribución personal que se haga a la producción. El efecto es el parasitismo social o la “gorronería” (*freeriding*), o el “rentismo” (*rentseeking*), que erosiona la productividad de una organización o país, a la vez que incrementa la distribución más allá de los límites razonables de la producción previsible de riqueza.
- 20 Decir que el gobierno ya no gobernaba a su sociedad no se refiere tanto a su capacidad *coactiva* para mantener el orden o neutralizar inconformidades extrainstitucionales, sino a su capacidad de gobernar a su sociedad en el doble sentido de conducirla hacia específicos objetivos de valía para la convivencia y de coordinar a los diversos sectores sociales para realizarlos. La crisis mostraba que, para el logro de los objetivos de crecimiento económico, desarrollo y bienestar de la sociedad, el gobierno ya no era un agente directivo confiable y sí factor de desgobierno, aunque su capacidad coactiva quedara resguardada en otros asuntos y controlara a infractores, delincuentes y subversivos.
- 21 Éste parece ser el camino emprendido por D. Achard, y M. Flores (1997), que para atacar “los problemas de la gobernabilidad latinoamericana de fin de siglo” proponen “cuatro bloques de conceptos y abordajes a propósito del problema de la gobernabilidad, con que se suele trabajar tanto en la academia como en los organismos internacionales”, cada uno de los cuales contiene a su vez varios subtemas que señalan problemas específicos de gobernabilidad posible y tareas relevantes para neutralizarlos. Se trata de una propuesta integral para crear la capacidad de gobierno de las democracias latinoamericanas en condiciones nacionales precarias y en condiciones mundiales desafiantes. La propuesta representa un universo de problemas y tareas que implican reformas del Estado, de la economía y de la gobernación misma. Los cuatro bloques, enunciados sin sus subtemas específicos, son: “1. La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública. 2. La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores. 3. La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país. 4. La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica” (23-24). La eventual debilidad de esta propuesta integral se ubica en que queda capturado por el enfoque gubernamental(ista) de la gobernabilidad, cuya limitación se revisará después, dado que no toma en consideración las capacidades y los aportes de las organizaciones sociales y supone que la acción de un gobierno capaz sea suficiente para la dirección de la sociedad.
- 22 La distinción entre la cuestión de la gobernabilidad y la cuestión de la gobernación puede ser acaso considerada como secundaria, en términos lógicos, pero es sustantiva políticamente. Ambas tienen como objeto la pregunta sobre las capacidades del gobierno democrático, pero la primera se interroga y responde sobre las capacidades de gobierno entendidas como los recursos o poderes que debe disponer el gobierno para estar en aptitud de gobernar a su sociedad, mientras la segunda pregunta se refiere a las capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes en acción, cuyos resultados o efectos son las situaciones deseadas de coordinación, conciliación, prosperidad social. “Capacidad” o “ser capaz” tiene una doble denotación o sentido. En la primera pregunta se refiere principalmente a los poderes que se necesitan poseer de antemano para ser gobierno, para estar en condiciones de conducir una sociedad hacia sus objetivos, mientras en su segundo sentido denota las acciones que acreditan que un gobierno es en realidad un agente directivo capaz y efectivo, que está siendo efectivamente capaz de conducir su sociedad hacia sus objetivos, que está gobernando. Ahora bien, la capacidad efectiva requerirá modos y prácticas productivas de relacionarse con la sociedad. La distinción entre las dos preguntas recuerda la famosa distinción aristotélica entre “potencia” y “acto”; o, en los términos cibernéticos

contemporáneos, recuerda y reproduce tal vez la distinción entre “virtualidad” y “realidad”/“presencialidad”.

- 23 Este punto merece una breve consideración alusiva. La formación y fundamentación teórica del Estado moderno ha tenido dos vertientes: la que se basa en un concepto de sociedad como intrínsecamente incapaz de entenderse, coordinarse y autorregularse, y la que se basa en un concepto que reconoce la capacidad de autogobierno de la sociedad pero que registra también que existen situaciones de convivencia que rebasan la capacidad social y que se requiere entonces de una organización exterior con el poder suficiente para restablecer el orden, la certidumbre de los intercambios, la coexistencia pacífica y el acuerdo sobre los objetivos generales de la convivencia. Dicho elementalmente, la primera vertiente es la línea europea que va de Maquiavelo y Hobbes hasta Hegel y Weber, mientras la segunda vertiente encuentra su expresión en el asociacionismo norteamericano civil y cívico, señalado por Tocqueville. Entre nosotros, por muchas razones, reales y artificiales, la tesis de la incapacidad de la sociedad más que la de su insuficiencia autorregulatoria y autoprodutiva ha sido la tesis dominante y, en consecuencia, el Estado ha sido considerado como la condición absolutamente necesaria de organización para asegurar la existencia y el equilibrio de la vida en sociedad, por lo que los dirigentes estatales han sido considerados como los agentes indispensables de la coordinación de una sociedad de suyo ingobernable y necesitada de poder. En esta visión, los actores privados y los de la sociedad civil (incivil, más bien) no aportan nada relevante para la gobernación de la sociedad; son más bien el origen de los problemas y conflictos que, para su solución y neutralización, requieren ser gobernados. Los miembros de la sociedad son “los naturales”, mientras que los poderes públicos son los agentes civilizatorios y, gracias a ello, la sociedad natural se transfigura en “sociedad civil”. No hay civilidad social sin Estado: éste es el axioma en el que se sustenta el Estado moderno e ideológicamente los Estados latinoamericanos. Corolario de este axioma es que los miembros o sectores de la sociedad pueden ser cualquier cosa menos agentes de gobernación y son, por definición, necesitados de ser gobernados y administrados.
- 24 Esto no significa que la acción directiva del gobierno no implique coacción y subordinación. Al contrario, ésta es exigida para asegurar el orden y enfrentar la transgresión de las leyes y la criminalidad de delincuentes cada vez más colectivos, organizados y transnacionales. Pero, en lo que respecta la acción de dirigir a la sociedad hacia metas de bienestar y seguridad social, relacionadas con el crecimiento económico, la acción gubernamental es insuficiente y su actividad directiva le exige crear interdependencias con otros agentes, coordinarse con ellos y coordinarlos. Dicho drásticamente, el Estado social requiere hoy de la nueva gobernanza, mientras el estado de derecho, con la función de asegurar orden y libertades, mantiene su ejercicio directivo en línea con los criterios de la llamada vieja gobernanza.
- 25 Con la expresión *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* se busca recuperar la noción de que una empresa, particularmente la de gran tamaño y preponderancia en su sector de negocios, es una organización de propiedad común (accionistas) y que su buen funcionamiento es de interés común para muchos actores interesados en el desempeño de la empresa (empleados, clientes, proveedores, gobiernos, la comunidad en la que la empresa se asienta físicamente...). Por consiguiente, las principales decisiones corporativas (tales como las estrategias de valoración de la empresa en los mercados financieros, la diferenciación de productos, la magnitud y destino de las inversiones, la expansión transnacional...) no deben ser una facultad exclusiva de los altos ejecutivos de la corporación ni los motivos y resultados de sus decisiones deben ser opacos y mantenidos en secreto, particularmente cuando hay una historia corporativa de errores de decisión, deficiencias o distorsiones gerenciales (contables y financieras) y propensión de los ejecutivos a buscar sus utilidades personales sin tomar en consideración la utilidad general de la firma. Aun antes que ocurrieran en años recientes los grandes escándalos financieros y contables de bancos y empresas globalizadas, el sector privado valoró la importancia de definir con precisión las normas, procedimientos y prácticas que se deben seguir en las decisiones corporativas y en su implementación operativa a fin de asegurar el buen gobierno de la empresa. Se buscó entonces establecer con precisión los requisitos, reglas, procedimientos, materias y alcances de las decisiones de los directivos personales y colegiados (consejos), sus derechos y responsabilidades, el tipo de relaciones que deben mantener con el conjunto de los miembros de la corporación y los demás interesados en ella, al mismo tiempo que se establecieron con precisión las materias, alcances y procedimientos de participación y la corresponsabilidad de los propietarios y miembros de la empresa en la toma de decisiones. En gran medida tiene que ver con la distribución de la autoridad en la empresa y con el modo de su ejercicio, pero se concentra en identificar y normalizar las prácticas idóneas de dirección y gerencia empresarial, bajo el principio de que el buen gobierno de la corporación existe a condición de que exista una mayor conexión entre la alta dirección y los miembros de la empresa. En este sentido, con el concepto de gobernación corporativa se destacó el hecho de que la dirección exitosa de la empresa no puede reducirse a la acción directiva de los altos ejecutivos, sino que implica el involucramiento y el aporte de los diversos miembros de la empresa en la conducción de la misma. Algo similar a la gobernanza pública.

- <sup>26</sup> La primera manifestación de la intervención de la sociedad económica y civil en la acción de gobierno tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste fiscal. Fue la *privatización*, en su doble sentido de *a*) transferencia de derechos de propiedad del sector público al privado (venta de empresas y activos del Estado) y *b*) contratación de empresas privadas lucrativas para la provisión de determinados bienes y la prestación de determinados servicios (*outsourcing, contracting out*). Posteriormente, en continuidad y discontinuidad con el consenso neoliberal, vinculada a la resurrección de la sociedad civil y al resurgimiento del republicanismo, comenzó a afirmarse la idea de Lo Público como una realidad/espacio de interlocución entre los ciudadanos y entre éstos y los poderes públicos, en el que se identifican los asuntos públicos, se definen las políticas públicas y se juzga el desempeño del gobierno. Por consiguiente, el ámbito público comenzó a dejar de ser sin más equivalente a Lo Gubernamental y se fue afirmando tanto en la teoría como en la práctica la posibilidad legítima de que los ciudadanos organizados se hicieran cargo de la prestación de ciertos servicios públicos (particularmente en el campo social) mediante formas de asociación con el gobierno o mediante formas de delegación-autorización (“empoderamiento”) del gobierno a las organizaciones sociales que podían acreditar profesionalismo y moralidad cívica.
- <sup>27</sup> En el medio latinoamericano N. Lechner (1997), en correspondencia con los desarrollos alemanes de la *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección), ha hecho agudas observaciones en este punto. Tres son los dispositivos de coordinación social. El primero es la coordinación política, que tuvo su expresión en el Estado desarrollista latinoamericano y que se manifiesta mediante dispositivos jerárquicos de mando. Pero también, en respuesta a la decepción generalizada por las fallas de la coordinación política durante la recesión y la crisis, se asiste o restablece la coordinación social mediante el mercado y, por último, existe la coordinación social mediante redes. La conclusión es equilibrada: “parece obvio que es insuficiente una coordinación centralizada por parte del Estado e inadecuada una coordinación entregada exclusivamente a las leyes del mercado” (Lechner, 1997).
- <sup>28</sup> En la literatura angloamericana, después de que uno ha logrado abrirse paso entre el bosque de sus conceptos, confusiones (con la administración pública o el régimen institucional) y retórica, es posible distinguir entre *government*, la institución responsable del gobierno de una sociedad; *governing*, el gobernar entendido como la acción de gobernar del gobierno mismo; *governance*, como el proceso más o menos formalizado de gobernar(se) o conducir(se) a(de) una sociedad, tal como ocurre en un determinado tiempo social y en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva. Las denotaciones se han movido empero con el reciente libro de J. Kooiman (2003): *Governing as Governance*, cuyo título y tesis denotan que el gobernar del gobierno (el *governing*) no puede ser hoy más que en modo de gobernanza, lo que quiere decir que el gobernar moderno consiste en un “proceso político-social” y no sólo gubernamental, que implica el aporte y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales.
- <sup>29</sup> El concepto de gobernación/gobernanza, particularmente cuando es expresado como “nueva gobernanza”, *new governance*, presiona tanto la idea aceptada de que la acción de gobernar a una sociedad sea equivalente o se reduzca a la acción directiva del gobierno y/o a la instancia-institución gobierno, como la idea convencional de que el gobernar del gobierno se reduzca a acciones de mando y control, sin inclusión ni participación de la sociedad en la definición de los objetivos sociales y sin espacio para otras formas de dirección de la sociedad menos verticales e impositivas.
- <sup>30</sup> En el campo internacional dos libros me han resultado útiles y relevantes. Rosenau y Czempiel (1992) y Young (1999). La polémica expresión de Rosenau quiere decir que se habla de gobierno cuando se trata de “actividades que se desarrollan basadas en el ejercicio de la autoridad formal”, mientras gobernanza significa “actividades que se desarrollan basadas en objetivos compartidos”. Por consiguiente hay “gobernanza/gobernanza sin gobierno” cuando “en una esfera de actividad hay mecanismos reguladores que funcionan eficazmente sin que dispongan de una autoridad formal” (1992: 3-6). En línea semejante se mueven las consideraciones de otro par de renombrados internacionalistas, Keohane y Nye (2000: 12): “Por gobernación/gobernanza entendemos los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y enmarcan las actividades colectivas de un grupo. El gobierno es un subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. La gobernanza no requiere exclusivamente la conducción de los gobiernos. En la gobernanza se involucran firmas privadas, asociaciones de firmas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de ONG, frecuentemente en asociación con las entidades de gobierno, aunque algunas veces sin la autoridad gubernamental”.
- <sup>31</sup> La situación de las empresas globalizadas sin unidades territoriales propias y estables, cuyo proceso de negocio está disperso en varios sitios y está horizontalmente integrado, fue descrita con el término *corporaciones vacías* (*hollow corporations*), que emigró luego a la política y dio pie a hablar del “Estado vacío” (Milward, 1993, 1994) o de *vaciamiento del Estado* (Rhodes, R. A. W, 1997), que en contexto británico y europeo significa “la pérdida de funciones” del Estado/gobierno

nacional que ocurre desde arriba, en razón de su integración a la Unión Europea; desde abajo, debido a que el poder se descentraliza hacia las comunidades locales y/o a entidades públicas autónomas, de propósitos especiales, y desde fuera, en tanto que crece el número de organizaciones privadas y sociales que se hacen cargo de realizar las tareas públicas y que influyen de manera determinante en el sentido de dirección de la comunidad política y en las políticas. En el caso de países de instituciones políticas débiles, como ciertas democracias recientes latinoamericanas, podría añadirse un vaciamiento desde adentro, que se agrava por los defectos de su clase política y sus funcionarios que motivan la desconfianza de la ciudadanía, particularmente en los asuntos de la justicia y la seguridad pública.

- <sup>32</sup> Por *problema* entiendo aquella situación de la organización social, calificada negativamente en razón de que su existencia o sus propiedades actuales son opuestas a la situación social valorada, deseada, la contradicen o impiden su ocurrencia, por lo que es una situación destinada a ser removida, disuelta, resuelta. Por *carencia* o *necesidad* entiendo también una situación real de la organización social, calificada negativamente en razón de que sus propiedades o atributos actuales distan de los de la situación social valorada, por lo que es también una situación destinada a ser removida mediante el desarrollo y mejora de sus propiedades a fin de cerrar la brecha entre la situación actual y la situación futura deseada.
- <sup>33</sup> Por *principios* se entienden las valoraciones fundamentales acerca de las características y finalidades de la persona, la existencia humana, la vida asociada, el poder, la producción y distribución de los bienes... que representan los ideales y objetivos de la convivencia o sociedad buena. Por *normas* se entienden las prescripciones que regulan la interlocución, interacción e intercambio de los miembros de una sociedad, que pueden ser religiosas, éticas, consuetudinarias, jurídicas, científico-técnicas, estéticas... y que en el caso son las normas que definen los comportamientos a seguir por los diversos actores sociales en la definición de los objetivos de la convivencia y las normas que determinan el papel que cada sector social ha de desempeñar (el aporte que ha de dar) en la realización de los objetivos de la vida asociada. Por *procedimientos* se entienden las reglas de operación o reglamentos que los miembros de la sociedad (todos o sectores específicos) siguen o deben seguir a fin de asegurar que se respeten los principios y/o se cumplan las normas establecidas en determinados campos de acción. Por *prácticas* se entienden los patrones de acción que desarrollan o siguen en sus interacciones los diversos miembros de la sociedad y que plasman la manera concreta como entienden y cumplen las normas (la manera que socialmente se considera correcta) y ejecutan los procedimientos (la manera que se considera técnicamente correcta) y que pueden ser resultados de su decisión o de una exigencia social impuesta.
- <sup>34</sup> Los motivos predominantemente prácticos de tener una instancia de gobierno, especializada para llevar a cabo la tarea de conducción/coordinación social, se han transfigurado con frecuencia en teorizaciones religiosas, morales, jurídicas o politológicas que otorgan rango trascendente al gobierno por encima de la sociedad. La modernidad política y social, desde su fundación, está llena de concepciones apoteósicas del Estado o del gobierno, algo que posiblemente será revisado y redimensionado a lo largo del siglo XXI, sin dejar de reconocer la necesidad de Estado, de leyes y poderes generales, para la convivencia y supervivencia de la especie humana.
- <sup>35</sup> Esta instancia es múltiple y cambiante; puede ser formal o informal, personal o colegiada, elegida o impuesta, representativa o delegada, soberana o controlada por otras agencias sociales mediante normas pactadas.
- <sup>36</sup> Hoy la función de coordinación engloba también la tarea de coordinar las actividades del diferenciado conjunto de la AP, dada la gran variedad de sus entidades, políticas y programas.
- <sup>37</sup> Me refiero específicamente a la *diferenciación social* que formula N. Luhmann en su teoría sistémica de la sociedad y particularmente a su concepto de “la sociedad diferenciada por funciones” (no la diferenciación segmentaria o centro-periferia o estratificada, en sus términos). Cada sistema parcial del sistema social total se define con base en la función específica que desarrolla, por lo que se estructura de acuerdo con reglas, instrumentos y medios de comunicación propios (“códigos”), que son probadamente idóneos y eficaces para realizar su función (realizar sus objetivos). Cada sistema parcial o subsistema posee entonces su propia autonomía de acción y desarrollo, que no admite interferencias externas a su lógica de acción y comunicación, las cuales por definición serían impertinentes y degradantes. Diferenciación/ autonomía de los subsistemas significa su autorreferencia y, en consecuencia, su independencia respecto de los demás subsistemas particulares. El intercambio que cada uno requiere hacer con los demás, su interdependencia natural, es procesada conforme a su código intrínseco y para fines de su autodesarrollo singular. Independientemente del hecho que en esta visión teórica la sociedad deja de tener sentido o intencionalidad, el resultado final de la diferenciación es que no existe ni puede haber una jerarquía entre los sistemas parciales de una sociedad pues todas las funciones son socialmente necesarias, por lo que “la

sociedad no tiene ni centro ni vértice”. Los principales subsistemas son el político, el económico, el jurídico, el de ciencia, educación, familia, religión, arte. La teoría sociológica de Luhmann representa entonces el gran desafío a la capacidad directiva del sistema político, el cual sería un subsistema más, igualmente autorreferido y autónomo, que como tal no puede erigirse como centro de dirección de los demás o del conjunto social. El funcionamiento del (sub)sistema político no es equivalente a gobernación y su efecto no es la gobernación de la sociedad. Algo tan desencantador como aleccionador para la suerte futura de la sociedad.

- 38 En gran medida, la independencia de los actores políticos y civiles es causa y efecto de las actividades realizadas para revalorizar el estado de derecho, que implicó movilizaciones reivindicativas de derechos humanos, garantías individuales, igualdad de trato, equidad de género, imparcialidad de los órganos de justicia... Es asimismo causa y efecto de las actividades emprendidas para democratizar el régimen-sistema político y dar reconocimiento institucional a la pluralidad política. Por su parte, la independencia de los actores económicos se relaciona con los movimientos políticos y civiles anteriores, pero sobre todo con los hechos recientes de la liberalización de la economía, el reflujo de la intervención estatal en el mundo de los negocios y del trabajo y, en remate, su incorporación a la globalización productiva, comercial y financiera.
- 39 En condiciones de sociedad fuerte (o de sectores o regiones sociales fuertes), en razón de la diferenciación de los subsistemas sociales (el económico y el científico-tecnológico, en particular) y en razón de la autonomía y la relativa autosuficiencia de muchos actores para atender numerosas exigencias de su vida personal y asociada, es notorio que los objetivos generales de la convivencia y las formas de coordinación ya no pueden ser establecidas unilateral o predominantemente por el gobierno y por el(los) partido(s) político(s) de su soporte. El campo de juego de la gobernación exitosa ha dejado de ubicarse sólo en el campo de la sociedad política y de las negociaciones internas entre políticos y funcionarios profesionales. Por ejemplo, el objetivo crucial del crecimiento económico del país no podrá ser definido sólo a partir de las necesidades y convicciones de la clase política en el gobierno y de sus aliados políticos o de su personal tecnoburocrático. A sus puntos de vista, intereses y propósitos habrá que sumar lo que quieran o no quieran hacer las organizaciones financieras y productivas del capital y del trabajo (incluyendo las empresas extranjeras y globales) y hasta los organismos financieros internacionales. Se trata entonces de entidades que no son sin más subordinables o forzables por el gobierno nacional, sino son sujetos de negociación y entendimiento, que actúan desde la perspectiva de sus intereses, propósitos y responsabilidades (es decir, desde la lógica y medios de su subsistema social). El coordinarse del gobierno con esos actores cruciales y el saber coordinarlos restablece la perdida naturaleza social del proceso de gobernación, que terminó anquilosado y apocado al reducirse al heroico actuar gubernamental en solitario.
- 40 El libro pionero, que recogió un buen número de expertos en política y administración pública, como R. Mayntz, A. Dunsire, T. B. Jorgensen, con artículos teóricos y políticos relevantes, es el coordinado por J. Kooiman (1993). En esta misma línea hay otros autores decisivos para la construcción y difusión del concepto, como J. Pierre, G. B. Peters, P. Hirst, J. N. Rosenau, R. A. W. Rhodes, G. Stoker y otros, que compendiaron sus avances en el libro hasta ahora más elaborado en el tema, *Debating Governance* (2000). En el medio hispanoamericano, el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC), bajo la dirección de Joan Prats, y su revista *Gobernanza* son una referencia básica para los interesados en la productividad analítica, política y administrativa del concepto ([www.iigov.org](http://www.iigov.org)).
- 41 Por ejemplo, una mirada a un libro recientísimo del prestigiado Donald F. Kettl (2003) ofrece sólo definiciones genéricas y hasta elementales. Por ejemplo, “crece la brecha entre gobierno (*government*) y gobernación (*governance*). *Gobierno* se refiere a la estructura y función de las instituciones públicas, mientras *Gobernación* es la manera como el gobierno hace su trabajo, cumple su función” (2003: XI). O “gobernación es una manera de describir los vínculos entre el gobierno y su entorno político, social, administrativo. Es también una manera de designar las iniciativas que los Estados han emprendido en todo el mundo para reducir su tamaño, sin dejar de responder a las demandas de sus ciudadanos” (2003: 119). Es notorio el uso elemental del concepto, que termina por volverse sinónimo de cualquier cosa en el ámbito políticoadministrativo. En el otro extremo se ubica el libro de March y Olsen (1995), que rebasa la problemática específica del proceso de gobernación, aunque ofrece consideraciones notables, dado que intenta una teoría general de la estructura y funcionamiento de la democracia contemporánea desde un fuerte enfoque institucional (de identidades y comportamientos apropiados más que el neoinstitucional económico de intercambios utilitaristas). *Gobernanza* compendia entonces todos los componentes que integran el mundo de la política: régimen, sociedad política, sociedad civil, acción política, políticas públicas, gobierno y proceso de gobernar, organización administrativa..., aunque procesados como dimensiones del gobierno democrático.
- 42 Me parece perspicaz la afirmación de Kooiman: “Hoy es más apropiado hablar de roles cambiantes (*shifting*) del gobierno

que de roles decrecientes (*shrinking*) del gobierno... La reducción de las tareas del gobierno y la conciencia más clara de que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental. Significa más bien saber que el mando y control es un mecanismo limitado de gobierno y que las respuestas a los problemas de la sociedad requieren de un conjunto más amplio de enfoques e instrumentos” (2000: 139).

- 43 La interacción es lógicamente una pieza central de su teoría de la gobernanza, que es definida también como *interactive governance*, aunque su concepto de interacción haya sido sometido a diversas reelaboraciones que pretenden terminar en una teoría de la interacción social (véase capítulo II en Kooiman, 2003) de raíces sociológicas. Su concepto es fundamentalmente descriptivo y se relaciona con la noción de interdependencia, en el sentido de que ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y los de la vida en común, por lo que entra en varios tipos de intercambio con otros actores. Nada nuevo. Esa denotación permanece a lo largo de sus diversos artículos: “una interacción puede ser considerada como una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades” (2003: 13) y observa que en toda interacción hay una dimensión intencional y una dimensión estructural o contextual, por lo que cada interacción “está compuesta de procesos y estructuras”, algo sociológicamente correcto. La interacción se presenta en tres clases: *interferencias*, *interjuegos (interplay)* e *intervenciones* (2000: 143-145; 2003: 12-25).
- 44 “La complejidad, dinámica y diversidad crecientes de nuestras sociedades, causadas por los desarrollos sociales, tecnológicos y científicos, ha puesto a los sistemas de gobierno frente a nuevos retos en los que se requieren nuevos modos de entender la gobernación de la sociedad” (1993: 6).
- 45 “Por *gobernar* entiendo las *actividades* que actores sociales, políticos y administrativos emprenden de manera deliberada para guiar, dirigir, controlar a (sectores o dimensiones de) la sociedad... Por *gobernanza* entiendo los *patrones* que resultan de esas actividades gubernativas de los actores sociales, políticos y administrativos. Los patrones son un resultado de las actividades, pero también son el marco más abstracto y superior para los esfuerzos del gobernar cotidiano” (1993: 6). Este marco de acción será después llamado fluidamente arreglo, orden, reglas del juego, sistema.
- 46 “La gobernanza es una realidad de la sociedad en la que participan ‘gobernantes’ (*governors*) públicos y privados” (2000: 139). “La gobernanza es una calidad de la sociedad, creada por gobernantes públicos y privados, por lo cual es sociopolítica” (2003: 3).
- 47 En la reflexión de Kooiman hay un tercer concepto relacionado con el sentido y la capacidad de gobierno, el que nos es más familiar y llamamos *gobernabilidad*, que es definido como un proceso de equilibrio entre las necesidades y capacidades de gobierno, pero que no tiene relevancia en su teorización, en tanto que el equilibrio perdido en el tiempo de una gobernación gubernamentalista se logra ahora por el *gobernar* o la *gobernanza* sociopolítica.
- 48 Sintomático de su pensamiento en movimiento es que Kooiman apenas tres años antes había relacionado los modos con el gobernar y no con la gobernanza, hablando de *modes of governing* y clasificándolos como *selfgoverning*, *cogoverning* y *hierarchical governing*.
- 49 Hago referencia a dos textos, uno de su autoría, Rhodes (1997), y otro editado por J. Pierre (2000), en el que Rhodes escribe el artículo “Governance and Public Administration”.
- 50 En su artículo posterior sobre “Gobernación y administración pública”, en Pierre (2000), amplía a siete las seis definiciones más usuales de gobernación en el lenguaje académico que formuló anteriormente y que ahora se vuelven gobernación como “gobernación corporativa”, “nueva gestión pública”, “buen gobierno”, “interdependencia internacional”, “sistema sociocibernético”, “nueva economía política” y “redes” o “gobierno por redes”.
- 51 La nueva gobernanza, en la denotación de Rhodes, es un concepto construido en referencia con los cambios que ha experimentado el llamado Modelo Westminster del Estado británico, que convencionalmente se caracteriza por su carácter unitario, centralizado y soberano, en razón de un parlamento soberano, un fuerte gobierno de gabinete, el control del ejecutivo por parte del partido mayoritario, una oposición institucional... características que otorgan al gobierno la capacidad de decisión independiente y liderazgo. Más allá del Estado británico los Estados unitarios con Ejecutivos fuertes son el blanco conceptual y son los que han cambiado deliberadamente o sobre la marcha su estructura política y su gobernación, hasta el punto que hoy Gran Bretaña es “un régimen político diferenciado y una Corona vacía” (2000: 62), algo que analógicamente puede afirmarse de otros Estados en los que es visible la fragmentación del poder, la insuficiencia del mando

gubernativo y su interdependencia con otras agencias sociales poseedoras de recursos que son necesarios y hasta decisivos para que el gobierno pueda conducir a su sociedad hacia metas significativas y aceptadas.

- <sup>52</sup> En el campo internacional Keohane y Nye (2000: 37) se expresan de manera semejante: “La elaboración y la interpretación de leyes en la gobernanza global se ha pluralizado. Las leyes ya no son únicamente asuntos de los Estados y de los organismos internacionales. Las empresas privadas, las ONG, las subunidades de gobiernos con sus redes transnacionales y transgubernamentales todas desempeñan un papel en unión con las autoridades centrales de los Estados y las organizaciones internacionales. El resultado es que cualquier pauta de gobernación que surja tendrá que ser en forma de red más que en manera jerárquica y los objetivos serán mínimos más que ambiciosos”.
- <sup>53</sup> El modelo se caracteriza “por un Estado limitado, controlado por un gobierno representativo y acotado por el imperio de la ley, y por una sociedad civil independiente del Estado, capaz de autoorganización y protegida por las leyes y procedimientos administrativos del Estado” (19)
- <sup>54</sup> “El problema con la sociedad de las organizaciones es que la reforma democrática implica muchos focos de control y nuevas prácticas de responsabilidad/rendición de cuentas/responsividad, así como procedimientos para cambiar las cosas en diferentes ámbitos políticos y por métodos diferentes” (2000: 21).
- <sup>55</sup> Me refiero principalmente al libro del que es editor Salamon (2002), en el que escribe el artículo teórico de base, que recapitula sus ideas sobre el Tercer Sector y sobre las herramientas que en los últimos años utiliza el gobierno en la dirección de su sociedad.
- <sup>56</sup> Por *herramientas o instrumentos* se entiende un “método identificable por medio del cual se estructura la acción colectiva para abordar los problemas públicos” (2002: 19). Un instrumento es una determinada actividad o un determinado producto que emplea determinados procedimientos y dispositivos para realizar la actividad o para proveer el producto, forma parte de un sistema de provisión (el conjunto de las organizaciones que son responsables de cumplir esas actividades o de proveer esos bienes o servicios) y supone y sigue reglas de producción, provisión e interrelación.
- <sup>57</sup> Algunos comentarios que hace sobre las características de las redes son pertinentes: su carácter multiforme, su autorreferencia, su interdependencia asimétrica (contra cualquier candor sobre la operación armoniosa de las redes), su dinámica de cambio.
- <sup>58</sup> Existe traducción en inglés, *The Network Society* (1997), de la que tomo las citas y hago las traducciones.
- <sup>59</sup> “La competitividad surge no sólo en el nivel de las empresas particulares, sostenidas por políticas amigables con la innovación, decididas por un Estado eficiente. Si este fuera el caso, sería posible desarrollar la competitividad de los países mediante un programa de fomento a las inversiones directas, complementado con esfuerzos de modernización del Estado (en la jerga actual de las políticas de desarrollo, con *good governance*), e implementar una política económica similar a las de los casos exitosos de la economía mundial. El hecho es que la creciente importancia de los *clusters* industriales, las zonas económicas regionales y el trabajo en red de las empresas, factores que son considerados fundamentales para la eficiencia colectiva (cosa que Porter y los teóricos de los distritos industriales han acentuado), muestran que la competitividad internacional se basa en determinados patrones de organización social del sistema económico y del social, si bien poco se sabe hasta ahora sobre sus estructuras, lógica interna y dinámica de desarrollo” (1997: 9).
- <sup>60</sup> El tema del “Estado cooperativo”, en contrapunto a la tradición del Estado coactivo, que pierde sentido en el área de la política económica y social, es algo distintivo de los politólogos y analistas de política pública alemanes. R. Mayntz (2001: 9) es explícita: “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa... En la gobernanza moderna las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas”.
- <sup>61</sup> “Competitividad sistémica” es un marco de referencia producido en el Instituto de Desarrollo Alemán, que integra cuatro niveles de acción que en su interdependencia y complementación se consideran determinantes para el desarrollo de las ventajas competitivas nacionales. Los cuatro niveles son el “nivel micro”, de la acción de la empresa; el “nivel meso”, relativo a políticas públicas (educativas, tecnológicas, laborales, de infraestructura... territoriales); el “nivel macro”, relativo a la política macroeconómica, y el “nivel meta”, que tiene que ver con valores socioculturales, patrones de organización y dirección política (gobernanza) y económica.

- <sup>62</sup> Como he dicho inicialmente en este capítulo, el aporte del pensamiento hispanoamericano y/o latinoamericano en las cuestiones de nueva gestión y nueva gobernación consiste en no mantenerlas desvinculadas o en entenderlas predominantemente en modo administrativo, gerencial. El horizonte institucional-político de la NGP no es sólo apropiado y necesario para nuestros gobiernos en consolidación democrática, sino fundamental para una sólida y sostenible visión teórica de la AP en modo de NGP, cuya naturaleza pública no puede ser subordinada sin más a la dimensión administrativa de la eficacia. De hecho, hay una confrontación entre dos tradiciones institucionales y teóricas: la cultura “sigma” administrativa de la eficiencia y el desempeño vs. la cultura “theta” de legalidad, honestidad, certidumbre jurídica (Hood, 1989), que se reproduce en la tensión que se presenta entre el enfoque de finanzas públicas de la AP y el enfoque de ley pública/política pública (si ésta, de nuevo no es estructurada sólo por el enfoque angloamericano).
- <sup>63</sup> En esta línea de gobernación alternativa en asuntos metropolitanos escribe Ronald K. Oakerson (1999), cuando en el capítulo 5, titulado “Gobernación metropolitana sin gobierno metropolitano”, señala que el gobierno no es la condición necesaria de la gobernación metropolitana: “La condición necesaria —la capacidad de establecer normas generales en el área (metropolitana)— se puede alcanzar sin crear una unidad de gobierno de cobertura metropolitana, dotada con la capacidad de tener bajo su control todo el campo de asuntos relacionados con la provisión de la economía pública metropolitana” (80).
- <sup>64</sup> Los cambios apuntan a: 1) *Mayor participación de todos los actores sociales*, lo que implica transparentar el funcionamiento de la UE, interactuar más sistemáticamente con las instituciones y gobiernos locales, integrar más a la sociedad civil en la hechura de las políticas, establecer más y mejores vínculos con las redes (sociales, académicas, profesionales, empresariales etc.) europeas e internacionales. 2) *Mejora de la calidad y aplicación de políticas y normas*, que implica asegurar la calidad, eficacia y simplicidad de reglamentos y políticas, flexibilización de las directrices comunitarias, redefinir los instrumentos jurídico-políticos en la UE, simplificar el derecho comunitario, crear nuevas agencias reguladoras y mejorar la aplicación nacional de las normas comunes. 3) *Reforzamiento de la vinculación entre la gobernanza europea y la gobernanza mundial*, que implica promover más activamente en el exterior los principios rectores de la UE (paz, crecimiento, empleo y justicia) con el fin de “mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza mundial”, por lo que se hace necesario diseñar nuevos instrumentos de política exterior para hablar con una sola voz. 4) *Redefinición del papel de las instituciones*, lo que significa definir más claramente los objetivos a largo plazo de la UE (mejorar la capacidad de planeación estratégica), redefinir y “centrar” el papel de sus instituciones, reestructurando las relaciones entre ellas para lograr equilibrios y sinergias, a tiempo que promover que los ciudadanos entiendan con mayor claridad el funcionamiento y el proyecto de la UE.
- <sup>65</sup> Rhodes (en Pierre, 2000) hace una recapitulación de lo que llama las siete definiciones más usuales de gobernación en el lenguaje académico y funcionarial, a saber: Gobernación como gobernación corporativa, como nueva gestión pública, como buen gobierno, como interdependencia internacional, como sistema sociocibernético, como nueva economía política, como gobierno por redes.



## II. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

LAS REFORMAS administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que de años atrás enfrentaban las diversas formas de Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, tal como ocurría en los países europeos continentales, en los del Commonwealth y en los Estados Unidos. En un buen número de sociedades latinoamericanas, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados por las crisis fiscales de los Estados desarrolladores y también debido a la democratización de los regímenes. En los países socialistas las reformas han sido parte de la respuesta obligada a su derrumbe y a la tarea de construir con rapidez gobiernos democráticos, sociedades civiles y mercados productivos. El movimiento de la globalización representa además otro impulso a las reformas administrativas, en tanto hizo descubrir a las comunidades políticas que sus economías nacionales se habían vuelto parte de procesos económicos, comunicativos y políticos de alcance planetario, que rebasaban las fronteras nacionales y que, sobre todo, escapaban del control de los instrumentos gubernamentales tradicionales de política económica y social interna.

Todos estos fenómenos, con diversos orígenes, entrelazados o por separado, tuvieron un punto de coincidencia, se plantearon la pregunta acerca de si el papel que habían cumplido los gobiernos en el desarrollo económico y social de sus países durante el siglo XX podía todavía sostenerse o si en cambio el gobierno debía desempeñar otro papel y cuál en las nuevas circunstancias domésticas y mundiales. Más en grande, coincidieron en plantearse la pregunta sobre cuál habría de ser el papel del Estado (en mayúscula) en las nuevas condiciones sociales, su ámbito y tipo de acción, particularmente en el terreno del desarrollo económico y social. “Cuál debe ser el papel del Estado, qué puede y qué no puede hacer, y cómo debe hacerlo”, fue la pregunta que se hizo el Banco Mundial a mitad de la década reformativa de los años noventa, recapitulando las inquietudes e interrogantes del tiempo (Banco Mundial, 1997: 1). Las respuestas que se dieron a estas preguntas cruciales representaron un sismo en la concepción convencional de la función del Estado y del papel de los gobiernos y produjeron cambios de diversa magnitud en las instituciones políticas, en el sistema fiscal y administrativo, en la idea del desarrollo, en la cultura política misma de la sociedad y en las disciplinas académicas de la administración pública y la ciencia política. Las relaciones entre el Estado y la sociedad (política, económica y civil) simplemente cambiaron. El término paraguas y hasta grandilocuente para indicar estos cambios ha sido en nuestro medio *reforma del Estado*, la cual ha tenido diversos propósitos, velocidades, resultados y usos discursivos, pero en el entendido de que la reforma, en la mayor parte de los países, no ha concluido ni

tampoco ha sido coherente al realizarse innovaciones económicas que no se sustentaron en reformas institucionales o porque éstas quedaron inofensivamente suspendidas en el aire porque no se articularon con reformas económicas o cambios administrativos.

En este texto se prestará atención únicamente a la reforma administrativa, entendida como una parte de la urgente reforma estatal que requieren algunos o muchos de nuestros países latinoamericanos. No se tomarán en consideración todas las dimensiones que la reforma del Estado abarca, pero se sobreentiende que la reforma administrativa no ocurre en el vacío o por cuenta propia, sino que forma parte de un movimiento mayor, de naturaleza política e institucional (democratización de los regímenes, reconstrucción del gobierno de leyes y del sistema de justicia, reorganización de la sociedad civil, revaloración de las identidades y gobiernos locales, construcción de una hacienda pública robusta...), cuyo propósito central es evitar la reedición de las situaciones pasadas de anemia económica, improductividad política o autoritarismo despreciable y equipar a los gobiernos con las facultades y prácticas directivas apropiadas para contribuir a que sus sociedades, ya de suyo llenas de problemas, estén en condiciones de hacer frente a los desafíos del nuevo tiempo mundial y nacional.

Tres son los apartados de este capítulo. En el primero se ofrecerá una interpretación breve de las razones que condujeron a la aparición de la nueva gestión pública (NGP) y se propondrá una definición de sus características esenciales de organización, dirección y operación. En un segundo apartado se expondrán, de manera sucinta, los varios desarrollos de la NGP ocurridos en el mundo desde los años ochenta. Se seguirá el trayecto angloamericano, que va desde M. Thatcher y J. Major hasta A. Gore. Se presentarán los principios y directrices de las reformas administrativas de lo que llamo Consenso OCDE y, más en sintonía con nuestro medio latinoamericano, se expondrán las líneas de las reformas administrativas suscritas por nuestros gobiernos en 1998: Consenso de Santiago, y por nuestros funcionarios y académicos del continente, Consenso CLAD, el mismo año, en Madrid, así como los contenidos del Consenso de Santa Cruz, suscrito en 2003, relativos a la organización de la función pública en América Latina. En la exposición de estas grandes reformas se destacarán sólo sus propósitos y lineamientos principales, sin entrar en la narración pormenorizada de las iniciativas emprendidas y menos aún a la evaluación de sus resultados, tarea que puede ser intelectual y profesionalmente interesante, pero que no está en el centro de mi interés, dado que existen obras que se han movido en esa dirección con resultados aparentemente sólidos.<sup>1</sup> En un tercer apartado, se abordarán los fundamentos en que la NGP hace descansar la validez de sus propuestas de reorganización de la AP y que provienen del neoinstitucionalismo económico y del gerencialismo. Por un lado, se revisará el problema y las líneas de respuesta al problema del “principal-agente” en la AP, prestando atención al contratismo interno que se establece como el dispositivo apropiado para superar el problema y mejorar la integración y desempeño de la AP. Por otro lado, se examinarán las transformaciones que han ocurrido en los últimos

años en la dirección de las organizaciones privadas y la utilidad que pueden representar las nuevas prácticas directivas para la operación del gobierno.

## 1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

### *Sus orígenes y primera configuración*

En la retórica política los motivos de la reforma administrativa contemporánea serán probablemente nobles, vinculados al propósito de los gobiernos de ser fieles a su misión pública y de tratar de realizarla con eficiencia y responsabilidad en el marco de las nuevas condiciones sociales. En los hechos, la reforma administrativa ha sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron la crisis, como ocurrió en buena parte de las sociedades latinoamericanas. Las raíces de la reforma ahondan en la tierra de la ineficiencia y hasta la irresponsabilidad pública de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, por lo que la reforma es en los hechos una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad y seriedad directiva de sus gobiernos, que en algunos países se combinan con debilidades institucionales evidentes.

Dado que la administración significa básicamente el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado, fue lógico que los errores y las ineficiencias de los gobiernos se atribuyeran a defectos organizativos u operativos de la AP y que se señalaran como críticos varios campos de la gestión administrativa, tales como el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, el trato con los ciudadanos, etc. Las observaciones críticas exhibían la incompetencia de la AP justamente en lo que es su núcleo esencial y en lo que consiste su aporte principal al gobierno: la corrección de sus análisis y la eficiencia de sus operaciones y servicios (hoy añadiríamos su calidad). Seguramente la ineficacia gubernamental tenía sus causas de fondo en formatos institucionales y/o en realidades políticas cuestionables, por lo que no era imputable sólo ni principalmente a su modo burocratizado de organizarse y operar, pero la AP era la realidad visible de la equivocación e ineficacia gubernamental y materializaba su constelación de defectos, desórdenes e incapacidades legales, financieras, organizativas, directivas, técnicas, operativas...

Fue natural entonces que la AP haya sido la primera instancia del gobierno en ser llevada a

juicio en ocasión de la crisis. Era fácil señalarla como la responsable directa de los errores decisorios y los daños sociales de los gobiernos, dada la mala reputación social que se había ganado por sus servicios defectuosos y trato descuidado a los ciudadanos, así como por la propensión de los políticos a lavarse las manos y responsabilizar a las burocracias de los errores e incumplimientos. Difícilmente los ciudadanos que habían padecido los efectos de la crisis habrían metido la mano en el fuego a favor de la AP, que representaba un blanco accesible y cómodo de crítica. La explicación que imputaba el desorden y la ineficiencia de la AP a su sistema político de sustentación y a pautas directivas ineficientes de los gobernantes era correcta y justa, pero no absolvía a la AP, en la medida que ésta materializaba la forma de operar del sistema político, con todos los adjetivos negativos que se usaron para describirlo y enjuiciarlo (“autoritario, patrimonialista, populista, prebendario, clientelar...”).<sup>2</sup>

Reformar la AP fue entonces, congruentemente, la primera decisión que se tomó para comenzar a controlar las desgracias de la crisis fiscal y tratar de superarla de una vez por todas. En consecuencia, la reforma tuvo lógicamente como su primer propósito restablecer una rigurosa dirección financiera que, conforme a los términos de la política de ajuste, procedió de inmediato a tratar de aumentar los ingresos del Estado y a disminuir drásticamente sus egresos innecesarios, que distorsionaban además el crecimiento económico. En consecuencia, el primer capítulo de la reforma administrativa fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo. El supuesto correcto de esta historia conocida de medidas drásticas de reducción del tamaño de la AP y del ámbito de intervención del Estado fue que sin un reordenamiento radical financiero de la AP sería prácticamente imposible al gobierno cumplir cualquier función pública, particularmente las orientadas a la atención de las necesidades sociales.

La reforma administrativa pensada desde la perspectiva del ajuste financiero, que no se acompañó empero con la necesaria reforma fiscal para elevar los ingresos del Estado (la cruz de nuestros gobiernos),<sup>3</sup> tuvo como propósito prioritario y resultado relativamente rápido el *redimensionamiento* del Estado (“grande”, “obeso”, “hipertrofiado”, “interventor”, “propietario”, “dirigista”, “sobrerregulador”... para recordar los adjetivos de mayor uso en todo el mundo), la reducción draconiana de su crecido aparato administrativo, de sus empresas y sus territorios de intervención. Fines ideológicos, anclados en convicciones neoliberales, o simplemente fines pragmáticos obligados para salir de la crisis o para neutralizar la amenazante debilidad financiera de algunos Estados, coincidieron en la necesidad de reducir el tamaño del Estado y, particularmente, de su aparato administrativo. El ajuste de las finanzas públicas transformó tan radicalmente el tamaño y funcionamiento de la

AP que muchas reformas administrativas en nuestros países y en otros no han podido o no han querido ir más adelante de este primer capítulo restrictivo y han quedado capturadas por el primer enfoque financiero que, limitado a acentuar el ahorro de recursos públicos y la eficiencia económica de su uso, no destaca otras dimensiones relevantes y exigidas de la acción administrativa. De todos modos, no se puede hablar de reforma administrativa sin haber realizado previamente una sustentable reestructuración financiera de la operación de las unidades de gobierno, sepultando la alegre historia populista de débil conciencia de costos, desperdicio de recursos y desequilibrio entre los costos operativos del gobierno y las utilidades sociales que genera.

Llámesese o no neoliberal, la agenda de la primera reforma administrativa, entendida como redimensionamiento para anticipar la crisis o para sortearla, consistió, en la práctica, en: *a)* reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía (que se había justificado teórica o políticamente para el control del ciclo económico, la estimulación de la demanda agregada, la generación del pleno empleo, la compensación a los actores mercantiles vulnerables, el arbitraje de las relaciones entre trabajo y capital, y entre nosotros para el lanzamiento del desarrollo nacional, la sustentación del mercado interno en formación, la defensa de la economía nacional frente a los desequilibrios internos y la amenaza de los capitalismo foráneos...) y, por consiguiente, proceder a realizar las reformas constitucionales y legales que fueran necesarias para asegurar el repliegue estatal hacia sus actividades públicas esenciales y reactivar los mercados libres y las iniciativas solidarias y mutualistas de las organizaciones sociales como procesos alternativos para resolver problemas sociales; *b)* reducir el número de organismos y programas gubernamentales, mediante varias medidas de cancelación o compactación o mediante contrataciones de empresas privadas y de organizaciones no lucrativas para la provisión de determinados bienes y servicios públicos; *c)* reducir el número de las empresas públicas mediante cierres, en caso de notoria ineficiencia o irrelevancia, o mediante privatizaciones; *d)* realizar recortes de gasto con base en evaluaciones que evidencien la ineficiencia o el bajo desempeño de unidades, programas y personal, así como recortes de personal innecesario e improductivo mediante despidos o programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas; *e)* reestructurar la organización de las dependencias del gobierno, reduciendo niveles jerárquicos, disminuyendo el número de unidades de *staff* y departamentos operativos, revisando los salarios de los mandos altos y medios, a fin de disminuir el gasto corriente, además de introducir otras medidas no estrictamente administrativas, como desregulaciones, cancelación o reducción de políticas públicas distributivas, eliminación de subsidios genéricos, reforma de pensiones, establecimiento de precios reales de los servicios públicos, administraciones transectoriales o “transversales”; *f)* inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante medidas varias de evaluación, control, descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de la organización,

contratación precisa de personal con base en resultados pormenorizados.<sup>4</sup>

En su primer sentido de redimensionamiento y eficiencia de la AP, la reforma administrativa representó una sacudida a la arraigada creencia y expectativa que ciudadanos y personal público compartían acerca de la acción gubernativa y administrativa del Estado. En pocos años se modificó significativamente el tamaño, la estructura y la operación de los gobiernos con una exigente orientación hacia la obtención de resultados, el alto desempeño y, en conexión, se favoreció la descentralización de las decisiones hacia los niveles administrativos intermedios u operativos, se promovió la competencia interna entre los organismos públicos que actuaban en un mismo sector de actividad y se procedió a llevar a cabo ciertas funciones públicas mediante terceros, empresas privadas u organizaciones sociales...

Los hechos de las reformas precedieron a los conceptos y las decisiones de reforma de los gobiernos antecedieron a la teoría. Los primeros conceptos, que intentaban registrar los cambios que tenían lugar en el tamaño, organización y alcance de la acción administrativa del gobierno, particularmente en los Estados democráticos de los países industrializados, fueron “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992), “gobierno empresarial, emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1992), “gerencialismo” (Pollitt, 1993), “gobierno por el mercado” (Self, 1993), pero fue *nueva gestión pública* (*New Public Management*), término acuñado por Christopher Hood (1989) casi al inicio de las reformas británicas, el que se abrió paso y se generalizó para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña,<sup>5</sup> impulsadas inicialmente por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por el primer ministro John Major, que se extendieron luego a los gobiernos de los países del Commonwealth y posteriormente a los de otros países. Al comienzo, el término *nueva gestión pública* compitió con el de *gobernanza/gobernación* (*Governance, New Governance*),<sup>6</sup> que aún hoy se sigue usando como término similar, conexo o incluyente, pero el término gerencial acabó finalmente por imponerse y ser el de uso generalizado en el ámbito administrativo.

El éxito del término *nueva gestión pública*, que en su nacimiento tuvo un propósito y tono crítico hacia las reformas, se debe tal vez a que daba a entender que las reformas tenían un carácter y alcance estrictamente administrativo, aun si reactivado en formato gerencial, pero que no implicaban cambios en las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa, como lo sugería acaso el concepto de gobernanza, de mayor carga institucional y política, que resultaba además para muchos un neologismo raro, de contenido indefinido y cambiante o demasiado grandilocuente para lo que realmente se quería hacer y se estaba haciendo. El predominio de la denotación administrativa del concepto puede tener también su explicación en el hecho de que en los Estados de tradición inglesa y en el norteamericano se considera impecable la institucionalidad y funcionalidad del régimen político, de modo que

los defectos se ubican lógicamente en la dimensión operativa de la AP. Asimismo puede deberse a que las primeras reformas y el primer acuñamiento del término tuvieron lugar en el medio angloamericano, cuya tradición sea en formato Westminster o en formato de sistema presidencialista distingue conceptualmente y separa institucionalmente la acción política y la acción administrativa.

En cambio, en otros países, como los nuestros, más afines a la tradición política y administrativa de la Europa continental y que han emprendido reformas (inconclusas) de sus instituciones políticas, el término *nueva gestión pública* o *nueva gerencia pública*,<sup>7</sup> sin perder su dominante denotación gerencial o administrativa, incorpora también componentes institucionales y políticos de la acción de gobierno, algo que no sólo es correcto y relevante sino que representa el aporte conceptual y práctico latinoamericano a las reformas actuales de la AP. Se podría añadir que, en el contexto latinoamericano, la reforma de la gestión se acompaña con el cambio de la gobernación.<sup>8</sup>

### *Su definición*

El entendimiento de lo que esencial y distintivamente es la reforma administrativa o la *nueva gestión pública* (NGP) fue inestable debido a que entre los investigadores que estudiaban las reformas unos ponían el énfasis en algunos de sus supuestos, propósitos, instrumentos, prácticas y resultados, mientras que otros acentuaban otros factores. Si dejamos de lado por el momento una definición específica de sus componentes, una definición genérica de la NGP lo es la propuesta por Ch. Pollitt y G. Bouckaert (2000:8): “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”. Lo nuevo y el cambio se ubican en la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, es decir, en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación, aunque estas tres precisiones no hayan sido formuladas por los autores citados. Independientemente de sus llamativos nombres de modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, rediseño, reinención...<sup>9</sup> entiendo por reforma administrativa o reforma de la gestión pública *el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.*

En la práctica, la reforma ha introducido formas de gestión financiera, estratégica y de calidad —junto con sus formas conexas de gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos y de control de gestión— que por su propósito o su instrumental o sus resultados han dado origen a formas alternativas de organización, dirección y operación, que se

distancian en mayor o menor grado de las formas administrativas consagradas de los gobiernos durante los siglos XIX o XX (centralizadas, jerárquicas, de extensa división del trabajo, funcionales, de acuerdo con reglas y procedimientos...), por lo que pueden ser llamadas posburocráticas, en tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la AP y a nuevos valores administrativos en el servicio público.

En lo que se refiere a sus materias o ámbitos, la reforma administrativa ha consistido prácticamente en modificar: *a)* la naturaleza de la AP, es decir, su ámbito de acción, responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales, en correspondencia con el cambio del patrón de gobernación que fue tomando forma después de la crisis fiscal y política de los Estados sociales; *b)* la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; *c)* el sistema de gestión o los procesos gerenciales y, finalmente, *d)* los procesos y procedimientos operativos. Los cambios han sido interdependientes más que secuenciales y selectivos más que integrales. En la mayor parte de los países las reformas no han concluido y hasta podrán ser revertidas, particularmente cuando han sido decisiones impuestas, sin institucionalizarse en leyes administrativas y sin dar forma, aunque sea embrionariamente, a una cultura administrativa alternativa entre los funcionarios, susceptible de durar a través de los periódicos cambios políticos.

En términos sustantivos, las definiciones de la NGP son variadas y cambiantes, pero me parecen pertinentes las siguientes. La inicial de Ch. Hood (1989: 4-5) que enuncia siete componentes: la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.<sup>10</sup> La de D. E. Kettl (2000: 1-3), que destaca seis características centrales: productividad (eficientización), empleo del mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, distinción entre política y provisión del servicio, responsabilidad/rendición de cuentas. Es asimismo pertinente la observación de Guy B. Peters (1996) que en las reformas de la NGP ve presentes cuatro “modelos de gobernar” que pueden coexistir en diversas proporciones o en el que un modelo sirve de catalizador de los restantes: el modelo de mercado, el Estado participativo (que pone el acento en el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias, diferente de las estructuras y procedimientos rígidos de las burocracias y de la tibia indiferencia de su personal de carrera) y el gobierno desregulado. Precisa es también la



definición propuesta por P. Aucoin (1995: 2-3), cuando señala que el cambio de la NGP consiste en

la privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, la creciente contratación externa de los servicios públicos, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como una amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras, sistemas y prácticas de la gestión pública,<sup>11</sup>

orientados a la descentralización, al logro de resultados más que la observancia de procedimientos y a asegurar la provisión de los servicios más que a producirlos.

Apropiada es también la definición de NGP ofrecida por Ch. Pollitt (2001: 473-474), cuyas características son: el desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados, el establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño, la preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos, la sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos con el personal, el empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos, la permeabilidad de las fronteras entre el sector público y privado, que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada, y, por último, un giro de los valores administrativos hacia la eficiencia y el individualismo, en lugar o en complementación de los valores universalistas de la equidad y la certidumbre. Es igualmente pertinente la definición de la OCDE (1995: 17), cuando afirma programáticamente que “en muchos países se ha buscado transitar de una administración centralizada, jerárquica, dirigida por reglas, a una que se caracteriza por la devolución de las actividades de gestión a sus agentes, por su orientación de mercado y por el interés por los resultados más que por el mero acatamiento de los procedimientos”. Por su parte, Michael Barzelay, uno de los promotores de la NGP,<sup>12</sup> si bien ahora su interés se ha desplazado de la gestión pública hacia las políticas de gestión pública (en el sentido de “reglas institucionales”, que los gobiernos formulan para “guiar, controlar y motivar al servicio público”), ofreció entonces una buena distinción entre los atributos de la AP convencional y los de la NGP (1992: 118). Ferlie y otros (1996) distinguen cuatro modelos de NGP: el de la eficiencia, el del redimensionamiento, el de la descentralización y el de servicios públicos de calidad.

En nuestro medio hispanoamericano, Olías de Lima (2001: 12-30) considera que los atributos fundamentales de las propuestas de la NGP son: la reducción del tamaño del sector público, la descentralización de las organizaciones, las jerarquías aplanadas, la ruptura del monolitismo (final de las grandes organizaciones administrativas) y la especialización (aparición de agencias autónomas), la desburocratización y competencia interna, el desmantelamiento de la estructura estatutaria (del empleo público), la clientelización, la

evaluación, el cambio cultural. Joan Prats (2004) señala de manera recapituladora que las principales características de la administración pública gerencial, contrastadas con las de la administración burocrática, son:

a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión; c) reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos; d) separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; e) distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y 2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; f) transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito; g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrada; h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

Estas definiciones y muchas otras comparten elementos que son los que hay que considerar como distintivos de la NGP respecto de la administración de tipo burocrático tradicional, a saber:

- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información.
- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de *staff* innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultación (empoderamiento) y la responsabilización por su actuación y resultados, en conexión.
- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas no de manera burocrática.
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política —entre “timonear” y “remar”— que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público

del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas.

- El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la AP (como la celebración de contratos de desempeño con unidades administrativas y personal o el fomento de la competición interna) y fuera de la AP, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos (mediante varias medidas, que van desde el otorgamiento de vales o bonos a los usuarios para el acceso a los servicios hasta la publicación de la gradación de las organizaciones públicas según la calidad evaluada de sus servicios).
- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad (con aseguramiento y certificación) y que puede dar origen a organizaciones públicas horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (*performance, not conformance*), lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficacia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión.
- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (*management by information, by evaluation*) más que en el estilo de mando y control directo de antaño.

No obstante estos puntos comunes, los análisis de las reformas administrativas particulares de los diversos gobiernos mostrarán muy probablemente prioridades selectivas, desarticulaciones o intercambios de valor (*trade-offs*) entre estos elementos básicos o mostrarán cuestionables maneras de entenderlos y llevarlos a la práctica, debido en gran parte a desacuerdos explicables sobre el orden en que deben jerarquizarse los valores administrativos y políticos de un régimen o gobierno, particularmente cuando se trata de democracias nacientes, y a los criterios de decisión de los gobernantes reformadores.<sup>13</sup>

## *Su explicación*

Las reformas administrativas que se han emprendido en los países en los últimos 20 años han sido estudiadas por varios autores con el propósito de explicar su aparición, características y resultados, por lo que han tratado de modelar su origen, orientación, desarrollo y variaciones. El resultado de sus elaborados trabajos de investigación han sido *modelos*, que son más bien marcos de referencia que permiten describir ordenadamente o clasificar las reformas ocurridas más que explicarlas y comprender su sentido, debido a la gran variabilidad de los contextos políticos e institucionales y de las reformas mismas, aunque los autores presenten prematuramente sus resultados de investigación como modelos heurísticos productivos.

El intento tal vez más estructurado es el “Modelo de reforma de la gestión pública”, elaborado por Ch. Pollitt y G. Bouckaert (2000: 24-38). Su modelo se integra por cuatro conjuntos de variables (“fuerzas”) interdependientes: 1) el sistema de “fuerzas socioeconómicas”, que impacta en 2) el “sistema político”. Los dos sistemas influyen a su vez en (o son decodificados por) 3) “las percepciones de la élite” o grupo directivo, que son los que definen la conveniencia, deseabilidad y factibilidad de las reformas administrativas, las cuales impactan en 4) “el sistema administrativo” y definen el conjunto, contenido y tipo de las reformas, su proceso de implementación y la evaluación de sus resultados. La interdependencia y la generalidad de los cuatro conjuntos de variables causales, que se despliegan en 12 variables particulares (sin ponderación), junto con la vaguedad característica del conjunto causal de las percepciones y preferencias de la élite o grupo directivo impulsor de las reformas, convierten al modelo propuesto en una descripción del flujo que da origen y cauce a las reformas, pero que es difícil calificar como “causal” en sentido estricto.

Pollitt y Bouckaert van más allá de la modelación del origen de las reformas y señalan que éstas guardan obviamente relación directa con los “tipos de regímenes políticos-administrativos” (39-61) en las que las reformas han tenido lugar, por lo que hay que tomar en consideración también a los regímenes como factores (a la manera de “causas formales”) que condicionan o modulan la acción de los cuatro conjuntos de las variables causales. Los elementos condicionantes de la reforma administrativa son obviamente “la estructura básica del Estado”, “la naturaleza del gobierno ejecutivo” (sus funciones y estructura), “las relaciones entre los mandarines y los ejecutivos” (es decir, las relaciones entre los ejecutivos políticos y los altos funcionarios públicos de carrera), “la filosofía y cultura de la gobernanza” (la cultura político-administrativa que previsiblemente oscila entre el “estado de derecho” de tipo continental europeo y el “interés público” que domina la visión angloamericana) y “las fuentes de asesoría de política” (la diversidad de canales por los que fluyen las ideas y propuestas sobre la reforma y que pueden provenir de los altos *staffs* burocráticos, de la academia, de consultores, de expertos gerenciales...).<sup>14</sup> En resumen, las 12 variables explicativas son a su vez enmarcadas en los tipos de régimen político-administrativo

en los que las reformas tienen lugar, de modo que habrá que identificar su interdependencia específica para estar en grado de formular hipótesis sobre la aparición, desarrollo y desenlace de las reformas.

Un segundo modelo propuesto para explicar la aparición de la NGP en diferentes países y dar cuenta de sus semejanzas y diferencias en propósitos, aplicaciones, prioridades, resultados es el propuesto por Norman Flynn (2002) y que, como era previsible, erige “el contexto”, desglosado en sus componentes generales, como la llave de la explicación. En su hipótesis, las reformas gerenciales (número, tipo, resultados) representan la variable dependiente, que es susceptible de ser explicada por tres factores causales inmediatos que son los “diagnósticos” que los gobiernos hacen de los problemas político-administrativos que enfrentan; las “decisiones” de reforma que los gobiernos toman para resolverlos; y el proceso de “implementación” de los programas de reforma. Estos tres factores se ubican a su vez en (y se desprenden de) tres contextos: *a*) un “contexto político inmediato” (el conjunto de los problemas económicos, sociales y políticos que experimenta una comunidad); *b*) un contexto político mayor, definido como “condiciones políticas” (que va desde el tipo de constitución, régimen, gobernanza... hasta las “posiciones políticas”, ideológicas, que la clase política tiene acerca de la relación entre Estado y mercado, sector público y privado, gobierno y ciudadanía); y *c*) un “contexto institucional” (entendido éste como la estructura y cultura administrativa de un gobierno, el sistema sociotécnico de trabajo, la capacidad de la institución para realizar de manera eficaz los objetivos...). Dicho en sentido inverso, la interacción e interdependencia de estos tres contextos económicos-políticos-gubernamentales determinan el tipo de diagnóstico que harán los gobiernos de sus problemas, el tipo de decisiones que tomarán para introducir reformas que remuevan los problemas, el tipo de implementación que seguirán para transformar los planes de reformas en hechos reales y, a fin de cuentas, determinan los resultados efectivos que lograrán las reformas, su éxito o fracaso.

Este conjunto de factores causales explica entonces razonablemente las diferencias que ha experimentado la implantación de la NGP en las diversas naciones, en la medida que no todas padecen los mismos problemas en iguales contextos económicos y políticos ni sus problemas eventualmente semejantes revisten la misma prioridad social ni tampoco comparten las mismas creencias, diagnósticos, propósitos, expectativas sobre las reformas que corregirían los problemas ni disponen de los mismos sistemas ni tienen el mismo equipamiento de capacidades (físicas, técnicas, humanas) para llevar exitosamente a efecto las reformas. En suma, el marco de referencia consiste en

un conjunto de problemas sociales, políticos y económicos inmediatos, que ocurren en el marco de un conjunto de condiciones y posiciones políticas y económicas, las cuales suscitan a la par un diagnóstico de los problemas y una serie de medidas de cambio o reforma, las cuales son implementadas en un contexto institucional específico con el propósito de realizar los resultados deseados [75].<sup>15</sup>

Christensen y Laegreid (2003) ofrecen un tercer modelo explicativo de la reforma administrativa cuyo punto de partida es la distinción demasiado polarizada entre dos modelos de gobernación: *a)* el modelo “Estado soberano”, que es el de un Estado centralizado que busca asegurar la vigencia de los valores colectivos de su sociedad mediante el imperio de la ley y la actuación de un amplio sector público, una burocracia experta y un liderazgo político, sometido al control ciudadano al que rinden cuentas de sus actos; y *b)* el modelo de “Estado supermercado”, que destaca el rol del Estado y del gobierno de prestadores de servicios, con eficiencia y calidad, y que considera a los ciudadanos consumidores, usuarios y clientes de productos públicos. Los dos modelos de gobernación tienen ideologías y políticas de respaldo que corresponden en general a lo que suele llamarse la izquierda y la derecha política. En el primer modelo la reforma administrativa es obra de una jerarquía político-administrativa que tiene ideas claras sobre el propósito, alcance y tiempos de la reforma y las implementa de manera deliberada mediante leyes y políticas, mientras en el segundo modelo la reforma proviene de abajo hacia arriba, a partir de las demandas de los ciudadanos y mediante mecanismos del mercado, que señalan los servicios públicos ineficientes y de mala calidad y los destinan a privatización o drástico redimensionamiento. Este segundo modelo ha sido el privilegiado en los últimos tiempos.

Desde la década de 1980, la tendencia internacional en reforma administrativa ha sido la neoliberal, que se distingue por su pensamiento gerencial y mentalidad de mercado. El sector privado ha sido el modelo dominante y la administración pública ha comenzado a ser considerada como un prestador de servicios a los ciudadanos, redefinidos como clientes y consumidores [17].

A partir de la consideración de que ninguno de estos dos modelos tiene su realización pura en ningún país y que las reformas administrativas muestran diversas combinaciones entre los dos, Christensen y Laegreid construyen un modelo “intermedio” de análisis, que se distancia del supuesto de que la NGP sea el resultado de la decisión visionaria de líderes políticos para mejorar el cumplimiento de la función pública (al estilo “Estado soberano”) y también de la idea de que la NGP sea un movimiento inevitable de reforma administrativa, que se impone por exigencias sociales y económicas externas al sistema político-administrativo (al estilo “Estado supermercado”) y cuyas reformas son obligadas para los líderes políticos. Dicho de modo concreto, el modelo se coloca en una posición equidistante de la idea de que la NGP sea el resultado de la evolución interna histórica, cultural, político-institucional y administrativa de un país o el resultado de una presión externa irresistible, proveniente del predominio actual de la cultura pública anglosajona y/o de los organismos internacionales. La hipótesis causal que sustenta el modelo es que “los procesos de reforma, como el de la NGP, no son un simple ajuste a las actuales doctrinas administrativas mundiales sino que deben entenderse desde una perspectiva de transformación” (24). Su modelo, que llaman “modelo de transformación” o

“perspectiva de transformación” (*transformative perspective*), significa que las propuestas de reforma administrativa de la NGP no son algo fatal ni algo intocable sino que son reelaboradas, “transformadas” por cada país según sus circunstancias internas y externas: son un material nacionalmente transformable. La perspectiva transformadora significa “una combinación compleja de características del entorno, de los elementos del régimen político y del contexto histórico-institucional” (24) y acentúa “dos procesos nacionales internos”: la historia/cultura político-administrativa de un país y las características del régimen político. Sólo así es explicable por qué la NGP tiene diferentes contenidos, efectos y velocidad en diferentes países y enfrenta mayores o menores resistencias políticas y administrativas.

En consecuencia, el modelo explicativo se sustenta en “tres conjuntos de variables independientes”: a) “conjunto de factores de entorno”, que son las condiciones económicas del país, las fiscales del Estado, las internacionales, las ideológicas, las políticas; b) “conjunto de factores cultural-administrativos”, que incluye las tradiciones culturales e institucionales, las normas y valores que distinguen un sistema político-administrativo y su estilo de gobierno; c) “conjunto de factores políticos”, que concierne a las características constitucionales y estructurales del régimen político. El modelo de transformación, que podría ser más preciso y estable en sus definiciones básicas, así como en desagregar cada conjunto de factores en un subconjunto de variables singulares, entiende dar cuenta de tres niveles de cambio o transformación en la recepción e implementación de la NGP en los países.<sup>16</sup>

En un primer nivel, explicar la transformación que experimentó el proceso de reforma de la NGP en cada país y que concierne a sus ideas, sus contenidos, sus propuestas de solución y su implementación. En un segundo nivel, explicar la transformación que experimentó el sistema administrativo de cada país y que concierne a los efectos y cambios específicos que ocasionó la NGP en diversos planos, en la estructura político-administrativa, en las prácticas directivas y operativas de la AP, en las capacidades actuales y potenciales de la administración. Finalmente, explicar la transformación que experimentó la misma teoría de la reforma y el modelo de gobernación democrática.

El supuesto fundamental del “modelo de transformación”, a la vez que genérico y obvio, es que la estructura institucional y política y las características culturales de un Estado nacional influyen de manera determinante en la aceptación, la implementación y los efectos de la reforma de la NGP y explican la diferencia de modos y alcances de las reformas entre los países. “Los factores de entorno, las características estructurales y la cultura administrativa influyen en el contenido, implementación y efectos de la reforma de la NGP, la cual a su vez puede tener un impacto en el entorno, los cambios estructurales y la cultura administrativa. Por ello, en la dinámica de la reforma, la NGP es tanto una variable dependiente como una independiente” (39).

En conclusión, es prematuro tener éxito en la audaz empresa académica de ofrecer y

validar los factores explicativos que darían cuenta de la decisión de iniciar una reforma administrativa de tipo gerencial, de seleccionar un cierto tipo de reformas en vez de otras y de elegir un cierto modo de implementarlas, así como es en este momento conceptualmente inmanejable explicar por qué algunas reformas han sido exitosas y otras sólo provisionales o fracasos. Hasta ahora se han podido producir marcos de referencia que listan (con mayor o menor precisión, con excesos o defectos) las variables o factores causales que procede tomar en consideración para explicar la singularidad de las reformas, pero no son aún modelos explicativos de alguna validez o fiabilidad, los cuales toparán seguramente con más anomalías que regularidades debido al gran número de factores que intervienen de manera cambiante en las decisiones de reforma administrativa.

## 2. LOS DESARROLLOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

### *La línea angloamericana de las reformas*

El agotamiento y las distorsiones de la política de empleo, bienestar y seguridad social en el Reino Unido y, en paralelo, la declinación de la productividad y competitividad de la economía británica, fueron los factores que propiciaron la derrota política de los laboristas y que hicieron que se reconociera la necesidad o conveniencia de introducir reformas (neoliberales o neoconservadoras) de desregulación estatal, liberalización de los mercados y eficientización de los gobiernos. Estas reformas se extendieron después a los demás países del Commonwealth y se convirtieron en referencia (más o menos compartida) para otros países industriales con parecidas dificultades, como los Estados Unidos y las naciones europeas que integran la OCDE, no obstante las reticencias justificadas o simplemente defensivas de algunos países europeos con fuerte tradición de derecho administrativo público y de configuración burocrática, como Francia.<sup>17</sup> Posteriormente la reforma administrativa británica y/o la neozelandesa y/o la norteamericana se volvieron una referencia obligada para los países que, como los latinoamericanos, experimentaban el agotamiento del modelo económico y político del Estado desarrollador y de su crecido aparato de administración y que consideraban indispensable emprender fuertes reformas administrativas para restablecer la capacidad directiva del Estado con otros medios.

Por ello, no le falta razón a D. F. Kettl cuando afirma inmodestamente que las reformas contemporáneas de la AP tienen una matriz angloamericana, con dos modelos, Gran Bretaña y los Estados Unidos, cuyos eventos y tiempos de cambio son bastante conocidos.<sup>18</sup>

En términos generales los esfuerzos mundiales (de reforma) pueden agruparse en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinención del gobierno



norteamericano, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster. Nueva Zelanda fue el primer país que introdujo un enfoque de vanguardia, que se propagó entre los otros gobiernos de estilo Westminster, como Australia y Canadá, y que dio origen al *new public management*, cuyo propósito era reducir el tamaño del gobierno e imponer la disciplina de mercado en el gobierno mismo. Los Estados Unidos se sumaron más tarde al movimiento mundial. Su estrategia de “reinventar el gobierno” no produjo ninguna reestructuración fundamental pero sí cambios administrativos radicales. Estas dos estrategias establecen los modelos básicos de reforma que han enmarcado el debate mundial [2000: 8-9].

El nacimiento de la NGP, entendida inicial y convencionalmente como reducción del tamaño del aparato de la función pública y efficientización de su desempeño, fue la *efficiency strategy*, que tomó forma en 1979 y cuyo primer responsable fue sir Derek Rayner, quien la operó desde la unidad u Oficina de Eficiencia, asignada directamente a la Oficina de la primera ministra, Margaret Thatcher,<sup>19</sup> que sacudió a la AP británica y a su legendario servicio civil y que logró que el gobierno hiciera en breve tiempo ahorros significativos. La estrategia consistía básicamente en el “escrutinio de eficiencia”, que el mismo personal de los ministerios y departamentos del gobierno se encargaba de realizar y que tenía el propósito intermedio de descubrir la relación entre los costos y los resultados de las unidades administrativas con el propósito final de hacer propuestas de mejora de la eficiencia, centradas en el ahorro y la reducción de costos. Debido a la urgencia de reconstruir la salud fiscal del gobierno británico, cuyo gasto corriente consumía 44% del PIB nacional y detener la inflación en ascenso, el escrutinio buscaba identificar particularmente las áreas de derroche, desperdicio y gasto improductivo de las unidades y prescribir medidas correctivas como recorte de gastos, mejora en las adquisiciones, compactación de niveles jerárquicos, unidades operativas y de *staff*, reforma de los procesos operativos de los departamentos, recorte de personal y cancelación de unidades y programas. En tanto era una medida orientada principalmente a restablecer el equilibrio financiero público, el programa de escrutinios evaluaba el desempeño de unidades y personal conforme a los criterios de las “e” (economía-ahorro, eficacia, eficiencia), con particular énfasis en el ahorro, los cuales desde entonces se volvieron los criterios canónicos de una buena administración y las piezas básicas de la reforma administrativa.<sup>20</sup> La estrategia de eficiencia sirvió también para que comenzara a utilizarse y popularizarse (no sin resistencias) el concepto de *management* en el gobierno, en el sentido básico de dirección activa del trabajo público y de dedicación personal al logro de resultados, en contrapunto a la supuesta pasividad, inercia e inconciencia de costos de los directivos y operadores de la *administración* tradicional, propensos a respetar reglamentos y procedimientos, independientemente de su rendimiento para el ciudadano y la sociedad.<sup>21</sup>

La iniciativa de gestión financiera de 1982 (Financial Management Initiative, FMI) fue una reforma más avanzada y de carácter integral, que involucró toda la administración central del gobierno. El énfasis financiero se mantuvo vigente, pues la tarea prioritaria seguía siendo cumplir las funciones y programas públicos de la manera económicamente más eficiente,<sup>22</sup>

pero la premisa novedosa de la iniciativa consistió en señalar que la eficiencia no es sólo resultado de las conductas particulares de las personas (aunque incentivadas por escrutinios) sino del sistema administrativo en su conjunto, de la manera como está organizado y es dirigido el trabajo en el gobierno. Dicho de otro modo, la reforma administrativa no tiene futuro si se reduce a escrutinios y evaluaciones singulares de conductas, aunque haya la prédica justificable y motivadora de la importancia de la conciencia de costos, el *value for money* y la eficiencia gubernamental. Para asegurar establemente la eficiencia y el equilibrio financiero hay que desplazarse del escrutinio de conductas a la estructura misma de la operación del gobierno, que es la que encuadra y regula el comportamiento del personal. El problema se ubica en el sistema administrativo establecido más que en el comportamiento de las personas. Dicho de prisa, el problema se ubica en la burocracia como forma establecida de organización y dirección más que en los burócratas singulares. El enfoque financiero abandonó entonces su carácter anecdótico escrutador, evaluador y judicial de la actuación de las personas y se volvió estructural, con lo que pasó a convertirse en el motor de la reforma de la AP en su conjunto.<sup>23</sup>

La tesis novedosa y desafiante de la FMI 1982 es que existe una correlación positiva entre la eficacia/eficiencia económica y la descentralización organizativa y gerencial,<sup>24</sup> bajo el supuesto de que ésta motiva y responsabiliza a sus beneficiarios, los saca de su inercia y pasividad, los vuelve emprendedores. El corolario práctico de la tesis es que, para asegurar y mejorar la eficiencia económica, la organización del gobierno (ministerios, secretarías) ha de desagregarse en diversas unidades administrativas, que tienen metas específicas de desempeño establecidas con claridad y precisión, que tienen poder de decisión sobre todo el ciclo de su actividad, desde la estimación del gasto y los recursos para sus actividades hasta la gestión de los recursos (humanos, físicos, económicos, intangibles) y que han de producir y recibir sistemáticamente información financiera sobre los costos y gastos de sus actividades. Una descentralización que no incluya poder de decisión sobre los recursos financieros en los que se sustenta la actividad de la unidad descentralizada es simplemente retórica y termina por deteriorar la eficiencia, trabada por interferencias y condicionamientos contradictorios de la superioridad.

Vincular la eficiencia con la descentralización representa una fuerte afirmación de tono y contenido posburocrático, en tanto cuestiona la canónica tesis burocrática de que jerarquía y centralización son las condiciones indispensables para asegurar la eficiencia de la organización. La FMI 1982 tiene como premisa la afirmación de que mientras persista la estructura burocrática en el gobierno la eficiencia será improbable o variable, a pesar de evaluaciones rigurosas y continuas del desempeño personal de los directivos y los operadores. La descentralización administrativa se justifica con referencia al valor administrativo de la eficacia-eficiencia del gobierno y sin referencia a valores políticos e implica naturalmente la responsabilización de las unidades y de las personas a las que se otorga la libertad de

decisión (autonomía). Por consiguiente, es contradictorio (como suele ocurrir) un esquema de dirección gubernamental que persista en el viejo esquema de supervisión directa a fin de vigilar que sus órdenes o procedimientos sean acatados por las unidades de mando u operación a las que se otorgó capacidad de decisión autónoma. En el modelo descentralizado para la eficiencia, el mecanismo directivo es la información, el seguimiento y la evaluación de las actividades de los descentralizados, lo que exige establecer el parámetro exacto de la responsabilidad de los agentes descentralizados y, en correspondencia, instituir un sistema apropiado de información (asegurado por la incorporación de tecnologías de información) y un sistema de medición preciso y aceptado (estándares e indicadores de desempeño). Sólo en estas condiciones en que se establecen con exactitud el ámbito de responsabilidad de la descentralización, los resultados públicos que deben producirse y el sistema de medición del desempeño es posible que las unidades descentralizadas rindan cuentas periódicamente de sus acciones y resultados a la alta dirección y a ésta dar seguimiento a las acciones de los descentralizados, sin variaciones de criterios, interpretaciones y requerimientos según las circunstancias, que generan inestabilidad y conflicto.

En resumen, ante el imperativo de que el Estado se sustente en finanzas públicas sanas y que sus actividades sean económicamente eficientes, se configura una propuesta organizativa alterna a la burocrática, cuyas características centrales, previa depuración de los niveles jerárquicos innecesarios, son: *a)* la estructura descentralizada o “fragmentada” del gobierno, considerada como más eficiente; *b)* las unidades descentralizadas disponen de autonomía cabal; *c)* las acciones de las unidades descentralizadas se enfocan a objetivos claros, precisos, hasta singulares, con metas mensurables, así como a segmentos precisos de ciudadanos; *d)* las unidades elaboran sus presupuestos a la luz del criterio de las “e”, pero relacionan de manera más directa y precisa los costos de los insumos con el logro eficiente de los resultados exigidos, apuntando hacia formas de presupuesto por resultados; *e)* las unidades se responsabilizan de su actuación y rinden cuentas de su desempeño, destacando la relación entre costos y resultados. Esta estructura de dirección es sustentable sólo si *f)* se dispone de confiables sistemas de información y medición del desempeño de personas y unidades. Así configurada, la de la FMI 1982 fue la primera propuesta *posburocrática* de la AP y representó la fecha de nacimiento de la NGP.

Las condiciones para pasar del plano de la gerencia financiera específica a un nuevo estilo de gerencia general del sector público estaban ya maduras conceptual y prácticamente. El enfoque de finanzas públicas había terminado por producir un nuevo modelo de administración pública.<sup>25</sup> El documento de 1988, “Mejorar la gestión del gobierno: los pasos siguientes” (*Improving Management in Government: The Next Steps*), desplegaba congruentemente las tesis descentralizadoras elaboradas para fines de eficiencia económica hacia el plano mayor de la organización del gobierno y su patrón de dirección. Si la estructura descentralizada es una condición para promover y asegurar razonablemente la eficiencia y la capacidad de

respuesta de las unidades administrativas públicas, la otra es precisar el estilo de dirección de este tipo de organización alternativa a la burocrática tradicional. Las dos condiciones requerían empero propuestas más precisas y consistentes de gestión. Las propuestas de *The Next Steps* son creativas y audaces, empezando por la fundamental que, en continuidad con el principio del gobierno descentralizado, distingue entre las unidades de alta dirección y financiamiento y las unidades responsables de la prestación de servicios (o las encargadas de hacer observar las normas), entre las unidades que deciden las políticas públicas y las que se encargan de su implementación (la separación práctica entre *policy making* y *policy administration*), entre el gobierno financiador de los bienes y servicios y el gobierno proveedor que puede realizar la provisión de los bienes y la prestación de los servicios directamente mediante sus organismos o indirectamente mediante organismos privados y sociales: *the purchaser/provider split*.

Los efectos de esta distinción dentro de la AP son importantes en muchos sentidos. Las unidades operativas adquieren mayor autonomía y flexibilidad para definir la manera como van a realizar sus objetivos y metas, predefinidos por las políticas, y se enfocan al quehacer cotidiano. En cambio, los altos directivos de gobierno se encargan de una dirección de carácter estratégico, relacionada con el futuro de la comunidad y el manejo del entorno político y económico, deciden las políticas que dan sentido de dirección y coherencia a la actuación del gobierno y evalúan el desempeño de los proveedores. En suma, la integración vertical mediante departamentos funcionales, que fue la característica típica de la burocracia pública (y privada) del siglo xx, comienza a ser revisada como la forma de organización pública eficiente, responsable y con capacidad de respuesta, en las condiciones contemporáneas.

El corolario práctico de esta distinción inédita en el sector público es la creación revolucionaria en los ministerios<sup>26</sup> de las agencias ejecutivas (*Executive Agencies*), dotadas de autonomía de gestión, que abarca desde la gestión financiera-presupuestaria hasta las demás funciones directivas, que son llevadas a cabo por altos ejecutivos (*Chief Executives*), seleccionados mediante concursos entre candidatos provenientes del sector público o privado y contratados por tres años con especificaciones claras y precisas de sus actividades y resultados, con posibilidad de recontractación y altos incentivos económicos. La novedad gerencial del establecimiento de las agencias ejecutivas en el seno de los ministerios es que su autonomía es predefinida y precisada (a veces de manera pormenorizada) en sus alcances, objetivos y resultados mediante “contratos o convenios o bases de desempeño” (*performance agreements, contracts, frameworks*), que se suscriben entre la agencia ejecutiva y el ministerio del que forman parte, entre el ejecutivo de la agencia y la autoridad superior del ministerio. La autonomía de los ejecutivos consiste prácticamente en que tienen la libertad de decidir la forma de organización, los procesos de gestión y el perfil del personal que consideran idóneos para producir los objetivos públicos convenidos y asumen la plena

responsabilidad (administrativa, penal o civil) por las consecuencias de las acciones de la agencia, de modo que la descentralización no dispersa y sí precisa la responsabilidad pública y la rendición de cuentas. Por consiguiente, se refrenda la exigencia de establecer o fortalecer sistemas de información y de medición (estándares e indicadores de gestión de diverso tipo) claros y pertinentes para que la autoridad superior conozca oportunamente la mayor o menor brecha que se abre entre las acciones y resultados de la agencia y las acciones y resultados convenidos, de manera que pueda intervenir correctivamente. A partir de entonces se popularizaron las dos consignas básicas: *let managers manage*, que implica desregular la actuación de los directivos y otorgarles la autonomía necesaria para su máximo desempeño, y *make managers manage*, que implica especificar los resultados esperados y evaluar periódicamente su desempeño actual contra lo esperado y convenido.

La novedad de estas reformas, que aportan varias de las características distintivas de la NGP, consiste en vincular la independencia/autonomía de operación/descentralización con la contratación de la unidad y su ejecutivo. Aparece por primera vez en el sector público el hecho de la *contratación interna*, después de años de contratación externa. Los contratos internos pasan a ser el nuevo instrumento de dirección de la AP, diferente del de la prescripción de las leyes y reglamentos administrativos (propio de la burocracia clásica) y de la subordinación al mando directo de la autoridad competente. Los contratos se consideran además la regulación apropiada para las organizaciones descentralizadas, en tanto que anticipan los problemas derivados de la relación dificultosa e ineficiente entre el principal y el agente. Cuatro son los supuestos estructuradores de la NGP: *eficiencia*  $\Rightarrow$  *descentralización*  $\Rightarrow$  *contratación*  $\Rightarrow$  *evaluación del desempeño*, con el apéndice de un sistema establecido de información y medición.

La gestión pública nueva toma distancia de la integración vertical de la AP mediante departamentos funcionales, prescripciones reglamentarias y supervisión directa de los mandos superiores, que fue canónica en el arreglo organizativo de la burocracia del siglo XX,<sup>27</sup> con las excepciones que confirman la regla y que hacen seguramente referencia a situaciones internas de las administraciones públicas o a materias públicas que por varias razones no es recomendable descentralizar.

Hasta este punto la NGP está dominada por el imperativo de rehacer y asegurar la salud financiera y la eficiencia económica del Estado, un par de condiciones interdependientes que son indispensables para que el Estado reconstruya su capacidad de dirección y operación y mantenga su significación social. Pero los ajustes internos para asegurar la eficiencia del aparato público no necesaria o prioritariamente importan al ciudadano que espera de las acciones estatales eficacia, es decir, que sus problemas y expectativas y los de sus grupos y sociedad sean efectivamente atendidos y ofrezcan resultados satisfactorios. La eficiencia económica gubernamental es sólo un fin intermedio para alcanzar el fin último de un servicio de valor para el ciudadano, la eficacia social o pública. El giro de un gobierno

justificadamente ensimismado en la solución de sus problemas financieros y organizativos a uno que se enfoca directamente hacia la solución de los problemas de sus ciudadanos es el nuevo paso de la NGP. El ciudadano se coloca explícitamente en el centro de la NGP. Las iniciativas de “Competir para la calidad” (*Competing for Quality*) y la “Carta del Ciudadano” (*Citizen’s Charter*), ambas de 1991, al comienzo del gobierno del primer ministro John Major, fueron el paso de la eficiencia a la calidad del servicio público, de la eficiencia económica a la eficacia social o pública: la superación del enfoque de finanzas públicas desde el mismo enfoque financiero y su sustitución por el enfoque de valor público. La calidad surge como el tema central y la NGP, centrada antes en la dirección financiera, se desplaza ahora a la dirección de calidad. Restablecido su equilibrio, las finanzas públicas muestran su razón de ser, estar en función del servicio público o, dicho de otro modo, las finanzas públicas muestran estar en función de la AP. En la percepción social, este par de innovaciones, particularmente el de la carta del ciudadano, significaron una reforma que les concernía y les significaba beneficio. El servicio del ciudadano, heterodoxa pero correctamente concebido como “cliente” en el terreno administrativo público,<sup>28</sup> se vuelve la divisa de la NGP y, en conexión, conforme a los principios aceptados de la gestión de calidad, la satisfacción o superación de las expectativas del ciudadano (previamente conocidas y definidas) es el resultado que debe arrojar la gestión pública y es la manera exigente de evaluar la responsabilidad del gobierno y de su rendición de cuentas. Las “E” son fines intermedios para alcanzar el fin último de generar valor a los ciudadanos mediante servicios de calidad.

La orientación directa hacia el servicio del ciudadano rompe con la prestación burocrática de antaño, que del resto había sido ya ajustada durante las fases de la eficiencia al contratarse a empresas privadas y organizaciones civiles para que se hicieran cargo de la prestación de determinados servicios. Al contrario, competir por la calidad significaba justamente elevar la competencia como requisito para favorecer o asegurar la calidad del servicio y no sólo para ahorrarle dinero al gobierno y combatir el desperdicio. En línea con este supuesto, no sólo se incrementó el *contracting-out*, la contratación externa, sino que se introdujo la práctica del tan discutido como útil *market-testing*, que ya se venía practicando desde las fases financieras y efficientistas de la reforma administrativa. Las agencias ejecutivas, como las demás unidades administrativas del gobierno, debían revisar sus prioridades actuales de acción (*prior options review*) y evaluar los resultados de sus programas y procesos con el propósito de concluir si la unidad toda o partes de ellas debían ser mantenidas en existencia o ser suprimidas o candidatas a su privatización. En caso de que pasaran la prueba y existieran bases fundadas para permanecer en existencia, debían sujetarse adicionalmente a “la prueba del mercado”, preguntarse si las empresas en el mercado podían hacerlo mejor o si lo estaban haciendo mejor en términos de eficiencia y calidad. Y, en caso afirmativo, proceder entonces a contratar a empresas mediante concursos competitivos o inducir la competición entre las unidades públicas y entre éstas y las empresas en su campo de actividad a fin de mejorar eficiencia y

calidad.<sup>29</sup>

La búsqueda competitiva de eficiencia y calidad en la prestación del servicio público era de nuevo un asunto interno gubernamental, aunque su destinatario y beneficiario último fuera el ciudadano. El paso a la calidad del servicio significa obligadamente establecer con precisión las especificaciones o propiedades del servicio y establecerlas con referencia directa a las expectativas de los ciudadanos (y su percepción crítica del servicio actual), que debían ser primero conocidas y valoradas y luego normalizadas. Las expectativas del ciudadano y no sólo el saber técnico de los funcionarios comienzan a convertirse en la referencia para establecer los atributos que debe cubrir el servicio (y los atributos del bien que se ofrece en el servicio): las normas o estándares de servicio. El gobierno deja de concebirse como el diseñador y productor independiente del servicio y su producción se define a partir del consumidor, desde las expectativas ciudadanas acerca del producto; en ese sentido, el gobierno asume la tarea de garantizar a sus ciudadanos usuarios un nivel de calidad universal y estable frente a la variabilidad acostumbrada y sufrida de los servicios públicos. El gobierno se vuelve un productor integrado con el consumidor (como ocurre en los sectores más competitivos del sector privado). La *prosumership*, entendida como la actividad en la que el consumidor o cliente interviene en la definición de los productos de su consumo, aparece por primera vez en el sector público.

No obstante sus varias deficiencias iniciales y el acostumbrado tono taumático de los políticos al lanzarla, la carta del ciudadano<sup>30</sup> (y después las varias cartas de servicios de varios países europeos de la OCDE) representa precisamente la normalización del servicio público, la definición de los estándares de servicio que los ciudadanos podían y debían esperar y exigir del servicio público (así como de los requisitos que debían cumplir para tener acceso al servicio o en el momento de su recepción) y la referencia argumentativa para quejarse, denunciar o reclamar indemnizaciones en caso de servicios recibidos por debajo del estándar declarado y en caso de que esa negligencia hubiera causado daños a patrimonios y personas. Las especificaciones de acción o producto que incluían los estándares de servicio no fueron todas realmente precisas ni relevantes; por ejemplo, hubo muchos casos en que el estándar de calidad fue simplemente la bienvenida pero insuficiente reducción de tiempos de espera, de puntualidad del personal público o de atención educada, lo que dio pie a que se ridiculizara el esfuerzo. En toda dirección de calidad la definición de los estándares de servicio y la construcción de los indicadores de desempeño es una tarea tan decisiva como compleja si se quiere ser relevante, corresponder a las necesidades ciudadanas y evaluar con precisión y justicia el desempeño de unidades administrativas, equipos y personal.

Un resumen atinente de las principales características o componentes de la NGP en modelo Westminster es la ofrecida por S. Borins: *a)* servicio de calidad al ciudadano usuario-cliente; *b)* autonomía operativa; *c)* medición de los productos y resultados; *d)* gestión de recursos humanos; *e)* tecnología de información; *f)* privatización.<sup>31</sup> Otro resumen es el de D. Osborne y

P. Plastrik: a) privatización de las funciones en las que los mercados competitivos son más eficientes; b) separar “el timonear y el remar”: la famosa metáfora que señala la distinción o desasociación entre la decisión de la política y su implementación, entre la dirección (estratégica) y la operación; c) contratos de desempeño; d) descentralización de la autoridad hacia las unidades operativas responsables; e) introducción de la competencia entre instancias públicas y privadas; f) responsabilidad-responsividad-rendición de cuentas (*accountability*) ante los ciudadanos usuarios mediante oportunidades de selección del servicio, estándares de servicio y oportunidades de queja e indemnización para los usuarios de los servicios públicos.<sup>32</sup>

Las reformas neozelandesas, que reproducen las del Reino Unido, o se adelantan a ellas, son consideradas las más audaces y contundentes, las que se han dado un fundamento teórico y las mejor implementadas en la práctica. Por ello se convirtieron en la referencia paradigmática mundial para los que querían introducir la NGP en sus gobiernos. Los fundamentos teóricos de las reformas son explícitos y se basan en los teoremas del neoinstitucionalismo económico, junto con algunas de las críticas y criterios correctivos de la elección pública, los métodos del análisis de política pública, las tecnologías del gerencialismo y, en especial, los métodos avanzados de dirección financiera, que abarcan desde el ejercicio de presupuestación hasta la auditoría, la contabilidad moderna y la evaluación del desempeño económico. Su ideación y lanzamiento, paradójicamente a cargo de los políticos laboristas, fue además exitoso debido a un compromiso compartido por autoridades políticas, altos funcionarios y personal del servicio civil y sostenido mayoritariamente por grupos empresariales, centros académicos y organizaciones sociales.<sup>33</sup> La reforma neozelandesa, por su manera de idearla y llevarla a cabo, es además expresión de la nueva gobernación más que una simple iniciativa de nueva gestión administrativa, aunque acaso no se haya pensado así.

El punto de partida fue el informe *Government Management* que el Ministerio del Tesoro preparó en 1987 para el gobierno laborista después de su segunda reelección y que expandía las observaciones y recomendaciones hechas anteriormente en el *Economic Management* de 1984, que era un documento relacionado más con los asuntos críticos de las finanzas públicas y la eficiencia económica de la gestión pública. Como en tantos otros países, ante la decadencia productiva y competitiva del país, el descenso de las oportunidades de bienestar y los asomos de una situación fiscal crítica, las reformas neozelandesas comenzaron con medidas de “corporativización” de las empresas públicas (introducir formas de organización y gerencia inspiradas en las corporaciones privadas a fin de incrementar su productividad) y después con las privatizaciones de las empresas, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Empresas Públicas de 1986 (*The State Owned Enterprises Act*). Posteriormente, más allá de las primeras exigencias de reestructuración financiera del Estado, las reformas se extendieron a la AP, fundadas en la Ley del Sector Público de 1988 (*The State Sector Act*) y



finalmente culminaron con reformas presupuestarias y contables, introducidas por la Ley de Finanzas Públicas de 1989 (The Public Finance Act), además de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 (The Fiscal Responsibility Act), que exigía a las unidades de gobierno llevar a cabo una gestión financiera estricta, establecer metas de reducción del gasto a fin de asegurar finanzas públicas equilibradas, que fueran socialmente responsables y generadoras de utilidades colectivas, a la vez que crear sistemas informativos para seguimiento y evaluación del ejercicio eficiente del gasto y su eficacia social. En gran medida las neozelandesas retomaron o anticiparon las reformas británicas, tales como la descentralización de las unidades administrativas de gobierno, la preferencia por unidades administrativas de funciones u objetivos singulares precisos (“enfocadas”), la separación entre la función directiva y la operativa, entre la función de financiamiento y la función de provisión de servicios, entre la ejecución y el control interno, así como la creación de agencias ejecutivas independientes, los contratos internos de desempeño, la contratación externa de numerosos servicios públicos, el establecimiento de sistemas de información y medición para dar seguimiento y evaluar el desempeño.<sup>34</sup>

El aporte más relevante de las reformas neozelandesas ha sido en el terreno de la gestión financiera con sus capítulos de financiamiento, programación, presupuestación, contabilidad, auditoria, evaluación. El enfoque de finanzas públicas equilibradas representa una crítica y una alternativa a la ineficiencia e irresponsabilidad que contra sus intenciones promueve el proceso presupuestario tradicional (“incrementalista”) y que, más allá de ser resultado de juegos políticos, practica además rígidos procedimientos centralizados de asignación y control por el gobierno nacional, cuyos efectos indeseados son desresponsabilizar a las unidades administrativas responsables del gasto y no vincular el ejercicio presupuestal con el proceso de dirección de la organización. Sobre todo, el presupuesto tradicional privilegia en su estimación el costo de los insumos y de las actividades para producir los objetivos públicos, sin vincular el costo con el valor de los productos y resultados finales. En contraste, el principio de la responsabilidad financiera del Estado introduce un esquema alternativo de estimación y asignación de recursos que supera la relación convencional entre insumo/producto e introduce como criterio determinante la relación *precio/valor del producto o resultado*. Por consiguiente, la pauta para la asignación racional de recursos a un programa de una unidad administrativa ya no es la cantidad suficiente o mínima necesaria de recursos que se requieren para poder realizar el producto esperado, sino cuánto valor representa el producto para su usuario público y, por ende, cuánto “el cliente” —el gobierno nacional representativo o la sociedad o los contribuyentes o, concretamente, el ministro o secretario de Estado— está razonablemente dispuesto a pagar por qué cantidad y calidad del producto de un organismo público. Los costos deben estar determinados por el valor del producto público para la sociedad, susceptible de ser mensurado (mediciones de “impacto social” o de “satisfacción ciudadana”), y no sólo o principalmente por sus costos de producción, en tanto

éstos, que pueden ser pequeños o grandes (o cambiar de año en año), se justifican por la importancia que sus productos revisten para sus consumidores, los ciudadanos particulares o la comunidad. Se presupuesta mirando hacia fuera de la administración pública, hacia la generación de valor para la ciudadanía o comunidad, y se deja de mirar exclusivamente hacia la operación de las unidades administrativas cuyos resultados aun si fueran eficientemente realizados podrían no producir ningún valor público agregado.

Se introduce, en consecuencia, la presupuestación por resultados (*budgeting for results*), pero por *resultado* en sentido estricto se entiende fundamentalmente el valor que un particular bien o servicio público reviste para la sociedad y su gobierno representativo y, desde esa magnitud, se determinan los recursos que merecidamente el gobierno (la ciudadanía contribuyente) ha de asignar para producirlos. Va de suyo que eso supone decisiones del gobierno, que en la práctica se traduce en priorizar los programas públicos por su orden de importancia pública y en descartar programas insignificantes. No hay por qué seguir asignando recursos a un programa o proyecto público cuyos productos y/o resultados no representan ningún valor para los ciudadanos y la comunidad. Ocurre entonces un desplazamiento del enfoque: se pasa de una contribución fiscal y ejercicio presupuestario centrado en los costos que implica para el gobierno producir ciertos bienes y servicios al valor social de los productos del gobierno. El criterio último no es la acción del gobierno sino el valor de sus productos. El gobierno no es automáticamente gubernativo ni la función pública es equivalente a valor público.

Este enfoque de responsabilidad financiera introdujo reformas en la estructura programática (elementos y categorías) del presupuesto, descentralizó su elaboración y ejercicio y, de manera pionera, articuló la programación y la presupuestación anual con la visión-planeación estratégica de la sociedad y con los resultados de la evaluación del desempeño de las unidades y programas operativos. En conexión, se establecieron sistemas más precisos de medición del desempeño, distinguiendo entre resultados operativos y resultados estratégicos. Esto se relaciona con otro aporte de Nueva Zelanda, que introduce el análisis estratégico en la actividad directiva del gobierno y que coherentemente lo hace con referencia al principio de la responsabilidad estatal, en tanto que la responsabilidad total de un gobierno no se reduce a resolver los problemas del presente de su sociedad sino se extiende a anticipar los problemas del futuro, y con referencia al valor público de la acción gubernamental, que no puede ser establecido sólo por su valor presente sino futuro. Crear valor a su sociedad es una actividad gubernamental que, además de estimar los resultados beneficiosos inmediatos o anuales que se derivan del empleo de los recursos, debe estimar también las consecuencias que desencadenan esas asignaciones de recursos y sus resultados de cara al futuro social deseado, en tanto dotan a su sociedad con las capacidades para enfrentar adversidades desafiantes y no repetir o escalar los males presentes. La magnitud de los costos presupuestarios va estimada y justificada tomando entonces en consideración el valor futuro

de los resultados y no sólo su valor presente.<sup>35</sup> Se introdujo entonces coherentemente el método empresarial de “presupuestación-contabilidad integral” (*accrual budgeting, accounting*) en el sector público, que estima el costo total y no sólo el monetario de los programas y el costo a futuro de las decisiones y no sólo el costo presente.<sup>36</sup> Un gobierno fiscalmente responsable no es sólo el que trata de producir al menor costo posible sus bienes y servicios (lo cual es ya un extraordinario avance en términos de eficiencia económica), sino uno que trata de producir valor duradero a su comunidad al menor costo posible.

Independientemente de las críticas que se hagan al modelo presupuestario neozelandés porque no desarrolló sistemas precisos de costos o no modeló la gerencia de costos o careció de la capacidad para articular visión estratégica y programación/presupuestación anual, mostrando mayor proclividad a evaluar el desempeño por los productos que arroja en el presente más que por su contribución al futuro de su sociedad, el aporte fue señero e imitado por otros países con mayor o menor consistencia. La propuesta sigue siendo un formidable reto técnico y administrativo y es fundamental para que la expresión contemporánea de la AP como generación de valor público no sea un eslogan sino un método operativo de cálculos precisos y resultados concretos.

Las reformas canadienses,<sup>37</sup> que en opinión de sus estudiosos han sido más bien parciales, dubitativas y discontinuas por falta de un liderazgo político convencido, tuvieron su arranque con el gobierno conservador de B. Mulroney (1984-1993). Después de años de gobierno liberal proestatista, socialmente providencial, concentrador de las decisiones y capturado por poderosos grupos de interés, el nuevo gobierno conservador canadiense, en correspondencia con el tono del momento, hizo suyas las críticas conservadoras (neoliberales) al peligroso déficit fiscal del Estado y a la burocracia excesiva e ineficiente, procedió a favorecer el libre mercado y la privatización de empresas y servicios públicos, recortó el gasto público y tomó medidas (más discursiva que efectivamente) de reducción de personal y de redimensionamiento y reestructuración de la AP, acentuando la necesidad de la descentralización de las decisiones hacia fuera del gobierno (federalismo) y dentro de él. Como bien observa Aucoin (1995), los ejes centrales de la reforma guardaban relación directa con las tensiones que tenían lugar en el sistema administrativo entre el servicio público de carrera (defensivo e inercialmente autorreferido) y un gobierno exigido a ser socialmente responsable en finanzas y servicios públicos, entre la centralización decisional y la fragmentación operativa que existía en la AP, entre el aseguramiento de la disciplina del gasto (por organismos centrales) y la necesidad de devolver autoridad a ministerios y a su cartera de departamentos y otras entidades para hacerlos responsables del uso eficiente de recursos y de la atención de calidad a los ciudadanos.

Aunque al final de décadas de gobierno los liberales canadienses pudieron reconocer los efectos negativos del arreglo paradójicamente centralizado y fragmentado del sistema administrativo público, que impide que se desarrolle una “gestión productiva” (eficiente, ágil,

flexible), van a ser los gobiernos conservadores los que retoman en 1984 como tema electoral los defectos e ineficiencias de la estructura administrativa y después de su victoria crean un grupo de trabajo con el encargo de examinar y evaluar los programas gubernamentales (*Programme Review*), a fin de “replantear totalmente los programas de gobierno y hacerlos más simples, inteligibles y accesibles a sus clientes, a la vez que descentralizar la toma de decisiones en la medida de lo posible hacia los que tienen comunicación directa con grupos de clientes”. Uno de los resultados de esta revisión fue la Increased Ministerial Authority and Accountability Initiative (1985) y, de manera particular, el programa de Special Operating Agency (1989). A la manera de las reformas británicas, la iniciativa procedió a dar mayor autonomía (facultad con responsabilización) a ministros, directores departamentales y agencias en el manejo de los recursos, disminuyendo su dependencia de las entidades centralizadoras de hacienda y contraloría, a fin de fomentar la eficiencia económica. En conexión, el programa incentivó la creación de agencias ejecutivas independientes y descentralizadas, precisamente las llamadas agencias de operaciones especiales, con Ejecutivos contratados y libres de restricciones burocráticas, aunque enmarcadas en los ministerios, que para fines de eficiencia y calidad del servicio eran libres de aplicar métodos y prácticas gerenciales del sector privado.

Indudablemente el proyecto de diagnóstico y reforma administrativa más integral y prometedor fue el Public Service 2000 (PS 2000), lanzado también en 1989, dirigido al servicio público profesional, cuyo propósito final era mejorar la calidad del servicio al público ciudadano, bajo el principio del *citizen-centred service*. El supuesto de fondo es que un cambio hacia la calidad del servicio implica cambiar la cultura administrativa, entendida como cambio de actitudes y prácticas en el servicio público, por lo que se implementaron medidas varias de compactación jerárquica, flexibilización operativa, desreglamentación, descentralización operativa hacia los mandos medios y operadores y definición compartida de estándares de calidad, indicadores de desempeño y encuestas de usuarios... Las reformas del PS 2000, aun si quedaron atrapadas entre los intereses de los directivos del servicio profesional y las críticas conservadoras genéricas a la pesadez e irresponsabilidad burocrática, representaron el paso antecedente a lo que Aucoin llama “el gran evento”, la reestructuración radical del aparato del gobierno central en 1993, ordenada por el visionario Kim Campbell, el efímero sucesor de Mulroney, que redujo ministerios y entidades de gabinete (de 35 a 23), desapareció las comisiones de gabinete con facultades directivas (de 11 a cinco) y fusionó departamentos. Se trató de una iniciativa tan bien justificada y estructurada que fue retomada por los liberales a su regreso con J. Crétien al gobierno en 1993.<sup>38</sup>

Otra medida decisiva fue la Declaration of Public Quality de 1994, en el espíritu de las cartas de ciudadanos o de servicios, que introduce institucionalmente la gestión de calidad. Por el lado financiero, en 1995, se crea el Expenditure Management System (EMS), que retoma iniciativas anteriores de racionalización del gasto público,<sup>39</sup> que mantiene la centralización de

la dirección del gasto e introduce mayor austeridad. La característica del nuevo sistema consiste en que la prioridad del presupuesto es el respeto a los límites fiscales, a fin de construir un equilibrio financiero sostenido y duradero, por lo que los requerimientos de recursos para nuevos programas o para incrementar el gasto de los programas serán “reasignaciones” dentro de los techos o límites presupuestarios establecidos por el primer ministro y el ministro de Finanzas. Es la institucionalización del presupuesto equilibrado como condición de un Estado financieramente robusto para estar en condiciones de cumplir sus funciones públicas.

Las reformas norteamericanas, más en el discurso que en la realidad, comenzaron a aparecer con el renacimiento del “neoconservadurismo”, en ocasión de la elección de R. Reagan en 1980. Por motivos electorales y fiscales se levantaron duras críticas al hipertrofiado y costoso Estado liberal *welfare* de los demócratas y se reafirmó de manera más enérgica las tesis del libre mercado, en sintonía con grandes sectores de la sociedad norteamericana, que suelen ser reticentes al crecimiento de la acción gubernamental (y de los impuestos) en el campo de la acción privada y social, escépticos de que el gobierno sea relevante en la solución de los problemas sociales y que suelen estar convencidos de que las libertades económicas o el asociacionismo civil tienen mayor capacidad de resolver los problemas de vida de personas y grupos que los programas gubernamentales a cargo de sus burocracias. Constante, dramatizado y utilizado electoralmente ha sido el menosprecio de los *taxpayers* a la burocracia por su (real o supuesto) excesivo consumo y desperdicio de recursos y por su negligencia e ineficiencia en los servicios. La burocracia empírica (no la conceptual) en el imaginario norteamericano es el ejemplo del desproporcionado desequilibrio entre consumo de recursos públicos y producción de beneficios públicos.

Las reformas administrativas de los años ochenta recapitulan también las batallas que los gobiernos federales dieron desde los años sesenta contra una burocracia extensa, inercial e ineficiente en sus procedimientos, criatura indeseada de la expansión de las políticas sociales del Estado asistencial rooseveltiano, nacido en la crisis de entreguerras y profundizado después de la segunda Guerra Mundial.<sup>40</sup> Los ocho años de Reagan fueron el tiempo en que se reactivó la creencia en la capacidad de los mercados (“economía del lado de la oferta”) con el propósito de despertar a una estancada economía norteamericana y resolver mediante las oportunidades que abre la dinámica del mercado las necesidades sociales que se habían querido obstinadamente resolver mediante los servicios de la burocracia federal. En este contexto, justificado además por los teoremas de la economía neoclásica y sus derivaciones de “elección pública”, lo único conveniente y factible era compactar el aparato burocrático, disminuir los costos de la burocracia y de su pesada intervención reglamentaria más que intentar su transformación o reforma, suponiendo con ello que la administración pública significaba todavía algo decisivo para resolver los problemas de vida de personas, grupos sociales y localidades.

Las transformaciones reales de la administración federal en el sentido de NGP se iniciaron con el presidente W. J. Clinton, quien trató de restaurar el prestigio del gobierno y de una burocracia federal vapuleada por 12 años neoconservadores, pero sin ignorar que el cambio de imagen del gobierno federal y de su burocracia frente a una opinión social escéptica era impracticable a menos que se hicieran cambios de fondo en el aparato administrativo. El detonante de la reforma fue la Evaluación del Desempeño del Gobierno Nacional (*National Performance Review*), lanzada en 1993, encomendada al vicepresidente Al Gore, y que fue definida como “un cambio histórico en la manera en que el gobierno funciona... un nuevo contrato de servicios con el pueblo norteamericano y una nueva garantía de gobierno eficaz, eficiente y con capacidad de respuesta”.<sup>41</sup> Los fundamentos de la reforma, aunque podrían haberse enlazado con la ingente e influyente producción norteamericana del neoinstitucionalismo económico y otras teorías avanzadas de la organización y la dirección, tuvieron su base en el exitoso e influyente libro de D. Osborne y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, cuyo subtítulo lo dice todo: “Cómo el espíritu empresarial transforma al sector público”. El libro, que sistematizaba las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adaptaba al modo de operar del gobierno, ofrecía con extraordinaria retórica líneas novedosas y practicables de reforma administrativa, a diferencia de las frías teorizaciones de los neoinstitucionalistas, que no ofrecían más que recomendaciones generales acerca de los incentivos que debían ponerse en práctica mediante contratos (entre principal y agente) en las organizaciones públicas, en vez de medidas prácticas, factibles, con casos de éxito probados y apreciables para los ciudadanos usuarios de los servicios y contribuyentes fiscales.

Son conocidos los 10 principios de la reinención del gobierno, argumentados como un “giro en el modelo básico de gobernanza” y como el “paradigma” revolucionario del “gobierno emprendedor”, alternativo al modelo obsoleto de la burocracia: 1) gobierno catalizador: timonear más que remar; 2) gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir; 3) gobierno competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios; 4) gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas; 5) gobierno orientado a resultados: financiar los productos, no los insumos; 6) gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia;

7) gobierno emprendedor: ganar más que gastar; 8) gobierno anticipador: prevenir más que curar; 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo; 10) gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado.<sup>42</sup>

Es notoria la influencia que estos principios tuvieron en la filosofía y la agenda del National Performance Review: “Los principios del NPR son: 1) Inventaremos un gobierno que pone en primer lugar a las personas al recortar gastos innecesarios, servir a sus ciudadanos usuarios, empoderar a su personal, ayudar a las comunidades a resolver sus problemas,

fomentar la excelencia. 2) Lo haremos de la siguiente manera: crearemos un claro sentido de misión, procederemos a timonear más que a remar, delegaremos autoridad y responsabilidad, sustuiremos las regulaciones con incentivos, elaboraremos presupuestos basados en resultados, someteremos las operaciones federales a la competencia, buscaremos soluciones de mercado más que administrativas, mediremos nuestro éxito por la satisfacción del usuario” (A. Gore, 1993: 7). Por sus conceptos y el modo de decirlos, el NPR representa el manifiesto más convencido y convincente de que la gestión privada ha llegado para quedarse en la administración pública.

Las reformas tuvieron como premisa el cuestionamiento correcto a los intentos de reforma del pasado, en los que “la medicina fue peor que la enfermedad”.<sup>43</sup> La revisión o examen del gobierno señala que el problema no reside en las personas sino en el sistema administrativo, en cuyo marco opera “gente buena atrapada en sistemas malos” y, por ende, la medicina no consiste en aumentar la dosis de los controles y las supervisiones del personal público, con el efecto de incrementar la ineficiencia y la desresponsabilización, sino en transformar los sistemas, la estructura administrativa del gobierno, que además fue diseñada para un mundo que ya no existe. La ineficiencia resulta de tres factores. El primer factor es la forma burocrática de organización y dirección pública, heredada de la administración progresista de la democracia *welfare* de los críticos años treinta y que fue modelada según los principios de la gestión científica del trabajo: “Desde los años treinta hasta los años sesenta construimos grandes burocracias, verticales, centralizadas para llevar a cabo los asuntos públicos, que fueron modeladas conforme a las estructuras corporativas de la época” (A. Gore, 1993: 3)<sup>44</sup> y que señala sus características de pulverización de la división del trabajo, de numerosos niveles jerárquicos, de exceso de reglas, controles y procedimientos, su cadena vertical de mando y control, sus servicios estandarizados (conforme a la producción en masa o en serie de la

época, podría añadirse). Pero el problema de la ineficiencia gubernamental no se agota en la burocratización, sino que es imputable también al carácter monopólico distintivo de muchos servicios de las agencias de gobierno, que carecen de incentivos para mejorar su eficiencia y calidad debido a que tienen cautivos a sus ciudadanos usuarios. Un tercer factor es la politización de la AP, que puede tolerar la ineficiencia pero no el escándalo que favorece a adversarios y es explotado por los medios. La prevención del escándalo lleva a nuevos controles pormenorizados y amedrentadores del personal. “El resultado es una cultura del miedo y la resignación. Para sobrevivir los empleados mantienen un bajo perfil... siguen las reglas, pasan la responsabilidad a otros y mantienen sus cabezas agachadas” (5). Para resolver el ineficiente funcionamiento del gobierno, la solución viene de fuera: “Crear organizaciones emprendedoras/empresariales”, cuyo funcionamiento se distinguirá por cuatro principios (que son los cuatro capítulos del informe):

1) eliminar la tramitología, 2) poner en primer lugar a los usuarios, 3) empoderar a los

empleados para lograr resultados y 4) recortar hasta el meollo: mejor gobierno con menos.

En líneas generales, las reformas norteamericanas de los años noventa son reproducciones de las reformas ya practicadas en otros países. Quizá su contribución se ubica en una extraordinaria retórica persuasiva de las bondades del cambio administrativo (leer, por ejemplo, el primer documento de la NPR: *Crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos*, 1993) y en el acento que ponen en la dirección estratégica y en la dirección de calidad, que incluye la facultación/empoderamiento de unidades y personas subalternas en la línea de mando (en correspondencia con la organización descentralizada por procesos que exige el sistema de calidad) y la orientación clara hacia el ciudadano consumidor con la obligación de diseñar programas y procesos precisos de buen servicio. Pero, en general, son reformas que, en nombre de la necesidad de disminuir el abrumador déficit público del Estado norteamericano (el más grande de su historia), se mueven por el camino conocido de hacer ahorros y exigir eficiencia económica en el aparato de gobierno, por lo que la propuesta y el resultado consisten en redimensionar organizaciones (*downsizing*), eliminar unidades, programas y posiciones innecesarios, recortar el gasto en actividades sin resultados y recortar personal. En positivo, proponen organizar de manera descentralizada las unidades administrativas, en correspondencia con la tesis de la reinención que exige distinguir entre “el timonear y el remar” (entre dirección estratégica y gerencia operativa u operación), que implica que las actividades públicas pueden llevarse a cabo mediante contrataciones externas o diversas formas de asociación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales. Introducen incentivos de mercado o cuasimercado, incorporan con velocidad las tecnologías de información y comunicación (el *e-government*, siguiendo los pasos del *e-business*), establecen sistemas de medición y evaluación del desempeño de personas y unidades y, como ya he dicho, reorientan la operación administrativa hacia los ciudadanos usuarios, con atención especial a sus expectativas específicas. Otra novedad, exigida legalmente a todo el gobierno federal por The Government Performance and Results Act, también de 1993 (pero aplicada hasta 2000, ofreciendo un tiempo para prepararse al cambio y cerrar la brecha entre lo que se hace y lo que se exige por ley), fue la introducción de la planeación estratégica, con el fin de ayudar a los departamentos y unidades a precisar y refrendar su misión pública, tener una imagen precisa del futuro de sus actividades, definir a sus destinatarios, tomar en consideración el entorno de sus actividades y decidir los resultados que deberán producirse en tiempos predefinidos.

Las reformas norteamericanas ponen de manifiesto la tensión que existe entre la primera generación de reformas, relacionadas con el obligado redimensionamiento y recorte para restablecer la salud financiera (“el gobierno que cuesta menos”), y la segunda generación posfinanciera de reformas, relacionadas con la visión estratégica, la reinención, el empoderamiento del personal y la gestión de calidad (“el gobierno que funciona mejor”). Los numerosos estudios que evalúan los resultados de NPR y de la GPRA, a pesar del característico



y justificado escepticismo de los académicos, muestran que son mayores los resultados por el lado del redimensionamiento y de los ahorros que por el lado de la innovación o reinención de la acción del gobierno para asegurar la calidad del servicio público, con el complemento crítico de que las descentralizaciones, los empoderamientos y los espíritus emprendedores dentro de la AP federal terminaron por ser la excepción más que la regla. En suma, el supuesto éxito en la disminución del déficit público no se ha acompañado de un superávit en la calidad del servicio público, el acento en la eficiencia no se ha acompañado con descentralización y el extraordinario discurso renovador de la NGP aparece de manera desigual en la realidad de la AP. El resultado norteamericano, a pesar de la envergadura de su movilización reformista, es familiar a los ciudadanos latinoamericanos, que hemos observado de gana o por fuerza el adelgazamiento del Estado y el reequilibrio de las finanzas públicas, pero que consideramos agenda pendiente la calidad institucional y gerencial de la AP, además de tener claro que la NGP es un atractivo discurso que contiene desiguales realidades administrativas.

### *El Consenso OCDE*

Desde su inicio las reformas emprendidas por los países del Commonwealth despertaron interés y comenzaron a ser imitadas por otros gobiernos, pero alcanzaron una suerte de validación y confiabilidad mundial cuando fueron examinadas, respaldadas y hasta recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de su Public Management Committee (PUMA). Los estudios comparativos del PUMA sobre la administración pública de los países miembros y sobre las reformas administrativas emprendidas (generales y particulares) ofrecían evidencias relevantes de las actividades y resultados de las reformas que se llevaban a cabo en los países miembros, formulaban consideraciones precisas sobre las razones que justificaban los cambios organizativos y gerenciales, señalaban los procedimientos que los gobiernos habían seguido para introducirlos y advertían sobre riesgos, dificultades y desviaciones.

Lo distintivo y novedoso de los informes PUMA-OCDE consiste en que sus propuestas generales de métodos organizacionales y directivos se acompañan con la exposición cuidadosa y la valoración de sus aplicaciones en los contextos político-administrativos concretos de sus diversos países miembros. Esta combinación de técnica y realidad administrativa de los informes, su sentido teórico-práctico, lejos de academicismos pero también de pragmatismos sin razones o de credulidades acríticas, es justamente lo que requiere y aprecia cualquier responsable de actividades administrativas y es el factor que ha hecho que los informes y estudios de la OCDE sean relevantes mundialmente y aceptables a gobiernos y altos funcionarios. Tal vez el intento más integral sobre la NGP se encuentra en el

informe *Governance in Transition* (1995), que es una mirada evaluadora de 15 años de reformas, y cuya introducción es considerada explícitamente por la OCDE como su “declaración” sobre la futura AP, lo que ésta puede y debe ser.

La sustancia de la declaración OCDE se concentra en la afirmación de que “ha surgido un nuevo paradigma de la gestión pública, que se centra en la promoción de una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado” (8). *Desempeño y descentralización* constituyen el corazón de la reforma y del nuevo paradigma. El desempeño, que conceptual y programáticamente significa mucho más que eficiencia económica, y la descentralización, que representa un movimiento en sentido contrario a la organización burocrática tradicional, son el par de principios fundamentales de la filosofía administrativa OCDE y de su “nuevo paradigma de gestión pública”, que congregan a su vez y a su alrededor numerosas otras nociones y medidas prácticas de cambio administrativo.

La reforma responde a varios factores que están presentes con mayor o menor intensidad en los países miembros y que plantean desafíos a la capacidad de los gobiernos. Los desafíos pueden ser descritos o dramatizados, pero incidirán en la calidad del futuro social según lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos y sus sociedades. Ya no se trata de la necesidad poscrisis de tener bajo control el gasto público y eficientar las operaciones a fin de evitar que la deuda pública y los desequilibrios financieros limiten la capacidad de acción de los gobiernos y traicionen a su pesar su misión pública. Los nuevos hechos desafiantes son la economía internacional abierta (la globalización, que no es una expresión utilizada), la creciente diferenciación e independencia política de sectores y grupos de las sociedades contemporáneas y la persistencia de agudos problemas sociales (desempleo, inseguridad, pobreza, migración...). Todas estas tendencias se traducen en demandas más diversificadas y exigentes de los ciudadanos hacia los gobiernos e implican la difícil tarea de una creativa formulación de políticas públicas en contextos turbulentos e inciertos y en un marco de restricción hacendaria. En este nuevo contexto, las estructuras administrativas y los patrones directivos tradicionales son simplemente ineficaces, por lo que se exige emprender un “cambio radical”, que revise el ámbito y modo de la intervención gubernamental, mejore la calidad analítica de las decisiones de políticas, rehaga la relación costo/beneficio-efectividad de las acciones del sector público y renueve sus normas e incentivos. Concretamente, las reformas consisten en:

- Focalización de la acción pública en los resultados, conforme a criterios de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
- Sustitución de las estructuras organizativas jerárquicas y altamente centralizadas por entornos administrativos descentralizados, con el propósito de que las decisiones de asignación de recursos y prestación de servicios se tomen en los puntos más cercanos a la prestación del servicio y se reciba reinformación por parte de los clientes de los servicios y de otros grupos de interés para fines de autocrítica y mejora.

- Flexibilidad para explorar opciones distintas de la prestación pública directa de los servicios y de la regulación, con el propósito de que la producción de los resultados de las políticas sea más eficiente en costos.
- Focalización en la eficiencia de los servicios que el sector público provee directamente, para lo cual es necesario establecer metas de productividad y crear además entornos competitivos en y entre las organizaciones del sector público.
- Reforzamiento de las capacidades estratégicas de la alta dirección del gobierno para estar en condiciones de conducir la evolución del Estado y de responder con rapidez, flexibilidad y al menor costo a los cambios externos y a las demandas de los diversos intereses (8).

Se pueden glosar con comentarios particulares cada uno de estos principios administrativos de la NGP, que son claros en su contenido y en sus corolarios prácticos. El objetivo último del llamado nuevo paradigma OCDE es el alto desempeño de las unidades del gobierno, que para lograrse exige metas de productividad, estándares de servicio e indicadores de desempeño y resultados (con sus sistemas de información y medición del trabajo) y de impacto social. Las condiciones o medios para alcanzar el objetivo son: *a*) la descentralización de decisiones de la estructura pública (interna, hacia dentro de la organización del gobierno, y externa, hacia el sector privado y social);<sup>45</sup> *b*) la dirección financiera, estratégica y de calidad (que pone el foco de atención en el punto final de la prestación del servicio, en el personal público de comunicación directa con los ciudadanos usuarios y en la satisfacción de éstos); *c*) la desregulación/erregulación apropiada, que abarca leyes, reglamentos y procedimientos técnicos, y finalmente, *d*) la introducción de incentivos de (cuasi)mercado en la operación de la administración. En suma, la NGP, desde los ojos de la OCDE, exige alto desempeño de los programas —unidades— del personal del gobierno, que significa básicamente eficiencia económica (costo-efectividad) y robustez financiera, pero que rebasa la concepción economicista del rendimiento, al exigir también resultados mensurables de calidad, satisfacción de los usuarios, impacto social (cambios en las condiciones sociales), sintonización oportuna con los cambios sociales, rendición de cuentas.

La OCDE no escapa a un pensamiento y lenguaje en movimiento que vuelve a decir las mismas cosas con otros argumentos, expresiones y propósitos, introduciendo otros matices o alterando el orden de preferencias. Cuando entra a definir las reformas que han realizado sus países miembros, señala la existencia de “puntos en común”, que expone como “las líneas centrales del cambio”, las cuales son prescripciones de valor programático y son resumidas de la siguiente manera: “una focalización mayor en los resultados y en un mejor valor o rendimiento del dinero; la devolución de la autoridad y el énfasis en la flexibilidad, el fortalecimiento del control y la rendición de cuentas, la orientación al servicio y al usuario, la capacidad para desarrollar estrategias y políticas, la incorporación de la competencia y de

otros componentes de mercado y el cambio de las relaciones con los otros niveles de gobierno. Todas estas reformas representan un cambio de paradigma” (25). Las líneas centrales del cambio administrativo, que representan además el capitulo del libro, son ocho, a saber: 1) devolver la autoridad y aceptar la flexibilidad; 2) asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas; 3) desarrollar la competencia y la elección entre opciones; 4) ofrecer servicios públicos responsivos (que responden a las expectativas de los ciudadanos); 5) mejorar la gestión de los recursos humanos; 6) aprovechar la tecnología de la información; 7) mejorar la calidad de la regulación; 8) reforzar las funciones directivas estratégicas de la alta dirección.

La OCDE tiene también una visión del futuro de la administración pública y una agenda de reformas. La visión apunta optimistamente a que

en las décadas por venir, el sector público será radicalmente diferente en apariencia y actuación: se involucrará cada vez menos en la prestación directa de los servicios; se concentrará más en establecer un marco flexible que favorezca las actividades económicas; regulará mejor al disponer de una información más completa sobre los impactos de la regulación; evaluará de manera permanente la eficacia de las políticas; desarrollará funciones de planeación y liderazgo (estratégico) para dar respuesta a los desafíos futuros económicos y sociales; y tendrá un enfoque más participativo de la gobernación [10].

La agenda de la OCDE no difiere en lo esencial de las líneas de las reformas angloamericanas, pero las distribuye novedosa y finamente en cinco perspectivas o dimensiones de lo que es y debe hacer el gobierno: “el gobierno como decisor/hacedor de políticas, el gobierno como facilitador, el gobierno como reformador, el alto desempeño del gobierno y la capacidad estratégica del gobierno” (11), queriendo decir los dos puntos últimos gobierno como gerente operativo y gobierno estratega o como director estratégico. Estos cinco componentes constitutivos del gobierno como institución y como agencia pueden resumir bien las dimensiones y responsabilidades esenciales del gobierno y son de utilidad para ubicar, clasificar y distinguir los campos que se pueden seguir en las reformas.

Los principios del nuevo paradigma de gestión pública han sido posteriormente desglosados en numerosos informes específicos sobre cada una de las diversas líneas del cambio y sus componentes particulares. Pero si no se quiere perder de vista la visión integral de la OCDE, ésta consiste esencialmente en dos imperativos: el del *desempeño* y el de la *descentralización*. El imperativo del desempeño (eficiencia y resultados) del gobierno abarca asuntos financieros, presupuestarios, de control interno y gestión de personal, de revisión de reglas, procesos y procedimientos, de creación de sistemas de información, medición y evaluación... El imperativo de la descentralización abarca medidas de redistribución de la autoridad, tales como la autorización y responsabilización de las unidades de mando subalternas, la creación de agencias independientes en el marco de los organismos administrativos,<sup>46</sup> el “empoderamiento” de actores no gubernamentales para realizar

determinadas actividades en beneficio de determinadas poblaciones; la concentración de los altos ejecutivos de gobierno en los asuntos estratégicos de la conducción de su comunidad y el dejar que las demás unidades de línea se hagan cargo de las operaciones; la incorporación de los mecanismos coordinadores de los mercados en el funcionamiento interno de las dependencias gubernamentales y en la provisión de los bienes y servicios públicos; la organización por procesos más que por funciones; la revalorización del personal de comunicación directa con los ciudadanos, etcétera.

### *El Consenso de Santiago*

La expresión *Consenso de Santiago* fue acuñada por primera vez por el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago en abril de 1998, y fue una expresión que hicieron suya los autores del estudio del Banco Mundial sobre las reformas institucionales requeridas en América Latina y el Caribe,<sup>47</sup> cuyas versiones preliminares (por ejemplo, *La larga marcha*, 1997) sirvieron probablemente de referencia a algunos gobiernos antes de la cumbre y cuya publicación posterior representó sin duda la justificación racional más rigurosa de la Declaración de Santiago del 19 de abril de 1998.<sup>48</sup>

Conforme al típico estilo de los organismos internacionales que recomiendan primero un conjunto de medidas (“primera generación”) que terminan por mostrarse limitadas y dan paso a otra serie de recomendaciones correctivas (“segunda generación”), los autores del informe del Banco Mundial afirman con fría tranquilidad analítica que ha llegado la hora de pasar de Washington a Santiago. Una buena fórmula retórica. Reconocen que las 10 políticas del llamado Consenso de Washington (concentradas en reforma y disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, protección de las inversiones, desregulación de los mercados internos, privatización de las empresas estatales) tuvieron éxito suficiente en la región en lo que concierne a la obligada tarea fundamental de restaurar la estabilidad de las economías, asegurar la salud de las finanzas públicas y transformar el agotado modelo proteccionista de desarrollo interno en uno de apertura, productividad y competitividad, animado por los mercados. Sin embargo, las reformas neoliberales no han cosechado los mismos éxitos en lo que respecta a disminuir de manera significativa la pobreza, cerrar la brecha de las desigualdades y sostener el crecimiento económico.<sup>49</sup> Consideran que esta situación se debe en buena medida a que el Consenso de Washington ignoró el papel fundamental de los cambios institucionales para sustentar el desarrollo económico y social, cambios que ahora son ineludibles y urgentes a fin de que la primera generación de reformas económicas sea duradera, los gobiernos puedan encarar los retos y riesgos de la globalización y los regímenes democráticos se consoliden y acrediten su capacidad de solución de problemas. La Cumbre de

Santiago representa el (re)descubrimiento de que “las instituciones importan en el desarrollo” y no sólo las políticas, las políticas económicas y de ajuste estructural. La conclusión es que es indispensable acordar y llevar a efecto una agenda de “reformas institucionales”,<sup>50</sup> que se enfoquen prioritariamente al sector financiero, las instituciones judiciales, la educación y la administración pública. Programáticamente dicho, “el Consenso de Santiago... puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que el que desempeñó anteriormente el Consenso de Washington” (Burki y Perry, 1998: 8).

La reforma en el campo administrativo consiste específicamente en superar el *modelo jerárquico de la administración* y transitar a la *nueva administración pública*, que representa un nuevo paradigma administrativo que es conveniente y necesario que compartan los gobiernos, tal como lo hicieron en el pasado en los asuntos de finanzas públicas y política económica. La necesidad de la reforma administrativa puede ser evidente, pero no así la manera de hacerla. Hasta la fecha no ha surgido un paradigma claro de reforma administrativa en la región como el que tomó forma y fue aceptado para la reforma económica del Estado latinoamericano, enfocado a asegurar una correcta política macroeconómica, a liberalizar el mercado y, en corolario, a hacer eficientes las administraciones públicas y privatizar las empresas públicas.

Para dar forma y sustentación a la propuesta de un nuevo paradigma administrativo, el informe remite primero a la concepción del Banco Mundial sobre el papel del Estado contemporáneo y a la función actual de la AP, tal como fue presentada y justificada en el famoso *Informe sobre desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*,<sup>51</sup> que recapitula el debate de fin de siglo sobre la función del Estado en el desarrollo económico y social de los países y que pretende ofrecer el marco de referencia “para lograr un Estado eficaz”, dotado “con la capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente” (BM, 1997: 3), en el contexto de las nuevas circunstancias mundiales y nacionales. El segundo referente del informe son los conocidos teoremas neoinstitucionalistas de la “economía de costos de transacción”, relativos a los problemas que enfrenta la relación entre el principal y el agente/el mandante y el mandatario en sus dos modalidades básicas, la relación de los ciudadanos votantes con sus representantes políticos y la relación de las autoridades de gobierno con sus funcionarios subalternos, aunque el estudio presta mayor atención a esta última por su carácter administrativo. El teorema neoinstitucionalista del “principal-agente” o del “mandante-mandatario” se ha convertido en gran medida en el eje teórico de la NGP y es la referencia básica para señalar y criticar la propensión a la ineficiencia e irresponsabilidad de la estructura administrativa en modo jerárquico-burocrático, así como para encontrar la respuesta teórica y práctica al problema.<sup>52</sup>

El diagnóstico de la AP de la región arroja logros y no sólo oscuridades. Los gobiernos fueron exitosos en la estabilización económica de sus países y en la revisión del papel que debe desempeñar el Estado en la sustentación del desarrollo, siguiendo rigurosamente los

modos e instrumentos de las políticas neoliberales, bien resumidas por las prescripciones del Consenso de Washington. “La región es la única del mundo que ha revertido el crecimiento del tamaño del gobierno en los últimos años.” Pero, “la impresión general es la de un conjunto de países que, con algunas excepciones, ha sido capaz de dismantelar gran parte del antiguo Estado, pero no ha contado con los recursos o la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada para el nuevo Estado” (Burki y Perry, 1998: 142). Cualquier análisis de la AP latinoamericana pone de manifiesto que se trata de una AP “demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada”, con “un control excesivo” y una “excesiva centralización de la autoridad, inestabilidad de la supervisión, legalismo, comunicación inadecuada y gestión incompleta de personal” (143). A esto hay que añadir “la informalidad” de la AP latinoamericana, entendida como la diferencia que corre entre las reglas y estructuras formales escritas, las cuales generan la impresión de que nuestros gobiernos están organizados impecablemente según el arquetipo de la burocracia weberiana, y las reglas reales no escritas que siguen los funcionarios en sus prácticas. Es común en la región que la conducta burocrática real no corresponda a las reglas formales<sup>53</sup> o, como refiere irónicamente el documento, es percepción corriente que “las organizaciones patrimoniales se disfracen de burocracias weberianas”. En suma, “el diagnóstico indica que el enfoque tradicional de la administración pública ha fracasado. De ahí el atractivo que ejercen los nuevos enfoques basados en la flexibilidad administrativa y en el mercado” (143). Independientemente de la contundencia de las premisas y la velocidad de las conclusiones sobre los atractivos mercantiles para el quehacer administrativo público, resulta difícil estar en desacuerdo con esta fotografía de la AP latinoamericana y caribeña.

El diagnóstico señala, en consecuencia, que la causa principal de los defectos y vicios de la AP latinoamericana es su estructuración y funcionamiento según el *modelo jerárquico de la administración*. Por ser “demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada”, su arreglo abre fácilmente la puerta a todos los defectos de la relación entre principal y agente y, por consiguiente, condena a los gobiernos a la ineficiencia y deshonestidad. En su origen el modelo jerárquico fue la respuesta adecuada para neutralizar la interferencia política, la corrupción y la falta de profesionalismo que prevalecían prácticamente en todos los Estados del siglo XIX. Las características esenciales de este modelo clásico permanecen en gran medida intactas hasta la fecha y su supuesto consiste en que el control jerárquico centralizado es la condición necesaria de la eficiencia y honestidad de los organismos públicos. Eficiencia y control son interdependientes. En la definición “idealizada” (*sic*) de Max Weber, según el BM, el modelo jerárquico se caracteriza por su división en unidades especializadas, por el empleo del personal con base en sus méritos y conforme a reglas que definen su reclutamiento, promoción y despido, así como por el registro de las actividades administrativas conforme a protocolos codificados.<sup>54</sup> En general, este modelo ha funcionado bien en los países avanzados, pues ha logrado razonablemente que los políticos y funcionarios no actúen fuera del interés

público y se desempeñen profesionalmente. No obstante, el modelo jerárquico se encuentra hoy bajo presión, debido a que sus condiciones actuales de operación son muy distintas de las de su origen, cuando el Estado cumplía un menor número de funciones públicas y su aparato administrativo era reducido.<sup>55</sup> Ahora, en cambio, las funciones del Estado se han expandido extraordinariamente y sus actividades se extienden prácticamente en un sinnúmero de actividades a lo largo y ancho de la sociedad. La consecuencia es que han aparecido “grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser ‘capturadas’ por los intereses especiales. Esto ha conducido a ineficiencia e inflexibilidad, en tanto que los ciudadanos, más desconfiados del Estado que en tiempos pasados, han expresado su creciente insatisfacción” (139).

Por estas razones, los países avanzados<sup>56</sup> se han visto obligados a impulsar cambios en su centenario modelo jerárquico de AP. Las modificaciones particulares pueden ser varias, pero hay “dos temas específicos... uno en relación con lo que hacen los gobiernos y el otro con respecto a cómo lo hacen, (que) anuncian el surgimiento de nuevas ideas radicales que apuntan a un nuevo modelo” (140). Sustancialmente, las ideas radicales del nuevo modelo consisten *a)* en la *contestabilidad*, es decir, en la introducción de mecanismos e incentivos de mercado en la operación administrativa de los gobiernos, que llevan a delegar al mercado la operación de las actividades públicas o a crear condiciones de competencia en el sector público a través de diversos esquemas (contratación externa de proveedores y prestadores de servicio, competencia abierta o acotada entre las organizaciones del gobierno, cobros diferenciados por servicios, transferencias directas de fondos focalizados a los usuarios, etc.), y, en conexión, consiste *b)* en *el mejoramiento del desempeño*, lo que entre otras cosas lleva a poner el énfasis en el control de los productos más que en el de los insumos y a otorgar mayor discrecionalidad y responsabilidad al personal de las unidades de línea, a la vez que a exigirles transparencia en sus operaciones a través de sistemas de información... En suma, la nueva administración pública para América Latina y el Caribe recoge las mismas orientaciones de la NGP angloamericana y de las líneas de cambio de la OCDE, ahora reproducidas en función de la respuesta a la problemática de la región. Descentralización y desempeño se vuelven aquí una fórmula explícita, aunque con un tono más mercantil.

Este tono queda corroborado con la afirmación de que el modelo de la nueva administración pública se caracteriza por “cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado: *delegación de la toma de decisiones... orientación hacia el desempe-*

*ño... orientación hacia el cliente... orientación de mercado*” (140). De estas cuatro líneas principales de reforma se desprenden criterios y medidas de cambio (ya no tan mercantiles) que se orientan hacia: *a)* una formulación más estratégica de las políticas; *b)* la separación del diseño de las políticas respecto de su implementación y del financiamiento respecto de su provisión; *c)* un sistema de gestión financiera que enfatiza los resultados y que descentraliza



los controles de gastos *ex ante*, y d) un sistema de personal descentralizado que pone mayor énfasis en la gratificación por el desempeño particular.<sup>57</sup>

Una idea final integradora y correcta es considerar que la nueva administración pública representa un poderoso conjunto de ideas reformadoras acerca del uso de *las jerarquías, los mercados y la voz* en la actuación de los gobiernos, después de décadas en que la jerarquía fue el recurso colectivo único o dominante en nuestros países, subordinando y distorsionando a los mercados y neutralizando o cooptando la voz crítica y demandante de los ciudadanos.<sup>58</sup> El uso de la “voz” para hacer eficiente y responsabilizar al sector público es aceptado mayoritariamente en la región (opinión pública irrestricta, participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas públicas, registro de “la voz del ciudadano” en sus expectativas y percepciones acerca del servicio público...), pero hay mayor resistencia al uso generalizado de los mercados en el quehacer administrativo, particularmente cuando el mercado como mecanismo de innovación, eficiencia y coordinación social toma la delantera sobre los recursos del gobierno y de la política, la jerarquía y la voz. Se acepta favorablemente en la región que el gobierno quiebre su monopolio operativo y devuelva poder de decisión y actividades al sector privado, a las organizaciones sociales y a los niveles inferiores de gobierno, a los que entran en comunicación directa con los ciudadanos, pero “en lo que respecta a la reforma del núcleo de la AP, aún no existe consenso en el nuevo modelo, en particular sobre cuánto avanzar en la ‘comercialización’ de las funciones y sistemas” (152). En efecto, es discutible y cuestionable la pertinencia de “la comercialización de las funciones y sistemas” de la AP, enunciada así sin acotamientos (aunque se agradece la franqueza) y resulta hiperbólico afirmar que el núcleo de la reforma consista en hacer que la acción administrativa de los gobiernos avance principal o únicamente en el empleo de los mecanismos de mercado. La unidimensionalidad es siempre propensa al error.

No se trata (espero) de transformar la jerarquía en mercado ni la acción pública en una lógica de acción privada, sino de emplear el instrumental de las empresas privadas en situaciones de competencia para la prestación eficiente de servicios de calidad. Pero aun con este matiz, es una recomendación que, para sustentarse, requiere rebasar su supuesto básico del neoinstitucionalismo económico o nueva economía política, cuyo enfoque heurístico consiste en estructurar conceptual y prácticamente las acciones y decisiones que no son de mercado a la manera de las de mercado. Requiere, en cambio, construir una teoría fuerte y mayor sobre las fallas de mercado, las fallas de Estado (y hasta las fallas del voluntariado civil y de la voz ciudadana) con sus correspondientes correcciones recíprocas, así como ofrecer evidencias relevantes sobre la real eficacia de los dispositivos de mercado en el logro de objetivos de interés y beneficio público. No es una proposición ni una propuesta simple, aunque sea necesaria y atractiva en muchas circunstancias y disponga además de evidencias a su favor en determinadas políticas. Llama la atención en el documento del BM tanto el acento privatizador, que no es ya la propuesta única o dominante de la NGP, así como el silencio sobre

temas centrales y avanzados de la nueva gobernación y gestión, tales como las formas de asociación e interdependencia público-privado-social (“redes”) para abordar los problemas públicos. De todos modos, el informe concluye que

hay algunas ideas clave que dan un cierto menú idealizado de reformas para Latinoamérica. Las ideas se relacionan con la fijación de prioridades estratégicas; la reorganización de la provisión de servicios públicos; el desplazamiento hacia los sistemas de responsabilidad basados en el desempeño (o basados en los resultados) y el respaldo de tales sistemas mediante reformas de gestión financiera y de personal [152].

De nuevo, visión estratégica del gobierno, descentralización y desempeño.

Por último, el informe hace dos consideraciones enteramente justificadas. Las reformas en los países en desarrollo deben ser graduales, pues las reglas formales deben prevalecer sobre las informales antes de que se pueda mejorar el sistema con los atributos de la descentralización y del desempeño. Es “necesario mantener y consolidar algunas características del modelo ‘jerárquico’ clásico de administración pública antes de que la región pueda proceder a la implementación de la nueva administración pública” (7). O, dicho de otro modo, “un cambio en las condiciones políticas que estimulan la informalidad es un requisito previo para cualquier sistema moderno de administración pública basado en las reglas y revisiones de los controles y equilibrios” (151), que hoy tiene su motor en la democratización de los regímenes, en la restauración o instauración del estado de derecho en nuestros países y que en la AP toma la forma de exigencias de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Además, deberán ser capaces de controlar insumos (recursos financieros, humanos, materiales...) antes de que se les pida controlar resultados (153). En todo caso, la velocidad, secuencia y grado de profundización de las reformas dependerá de las condiciones específicas del país en cuanto a situación política, liderazgo, focos de oportunidades y la situación de la administración pública.

### *El Consenso CLAD*

Lo que se puede denominar Consenso CLAD se plasma en el documento que fue aprobado por las autoridades de sus 25 países miembros, el 14 de octubre de 1998, en su reunión de Madrid.<sup>59</sup> Distintivo de esta posición latinoamericana es el hecho de articular atinadamente propuestas de reforma administrativa con reformas institucionales, que tienen como objetivo la consolidación de la democracia y el restablecimiento del estado de derecho, y que representan el aporte latinoamericano al debate y desarrollo de la NGP. Sin embargo, a diferencia de las tesis de Santiago de Chile, suscritas por los gobiernos, que han estado más dispuestos a reconocer las posibilidades de los instrumentos de mercado en el quehacer administrativo

público, el documento CLAD refleja muchas de las reticencias de algunos intelectuales y funcionarios públicos latinoamericanos frente a las tesis de gerencia empresarial que animan a la NGP, por lo que con un lenguaje atormentado y con oscilaciones conceptuales, todavía atrapadas por la dicotomía antagónica de Estado y mercado, tratan de incorporar los principios y tecnologías de la NGP y las nuevas tesis de la función del Estado, pero sin abandonar inscripciones estatistas. El documento tiene como marco de referencia la naturaleza y propósito *social* del Estado, que es un axioma irrenunciable de la filosofía política latinoamericana, por lo que la NGP es correctamente confrontada con la obligación estatal del desarrollo de la sociedad.

El documento CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), presentado y suscrito en Madrid es sin duda el primer manifiesto de la recepción formal de las tesis de la NGP en América Latina y el Caribe y el reconocimiento de su importancia y validez, aun si formula críticas y mejoras al gerencialismo angloamericano, particularmente cuando éste se inclina a posiciones de franco corte mercantil o neoliberal en sentido peyorativo. El núcleo del consenso CLAD consiste en la *reforma gerencial del Estado* y su propósito es “reconstruir el Estado y su capacidad de dirección”, supuestamente perdida o debilitada durante el par de décadas neoliberales. La capacidad de gobernar del gobierno es necesaria para atender a los “tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social” (CLAD, 1998: 8). Y es lógico que se busque “definir la reforma gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos” (10).

Lo distintivo de la reforma gerencial CLAD es su intento de representar “una tercera vía entre el *laissez faire* neoliberal y el antiguo modelo socialburocrático de intervención estatal” (7). Se trata de un programa ambicioso y acertado, que refleja la tensión de la interfase actual de la AP latinoamericana, atenazada entre sus arraigadas inclinaciones por el desarrollo y la justicia social mediante intervención estatal y la afirmación mundial del valor de los mercados para resolver los problemas del desarrollo. La búsqueda de una tercera solución, que supere la propensión a la rigidez burocrática y al gubernamentalismo administrativo de los Estados sociales conocidos (y a la crisis fiscal, además), pero que escape a las limitaciones y distorsiones de las reformas neoliberales, puede ser sólo una solución conceptual, verbal, pero es justificada. Las terceras vías, “los tercerismos”, suelen ser conceptualmente satisfactorios, porque señalan los defectos de los caminos seguidos y reconcilian o superan las polarizaciones de las dos vías en la limpieza del concepto y del lenguaje, si bien en la práctica terminan por apoyarse en una u otra vía según las circunstancias y los problemas sociales. El reto y propósito del documento CLAD es dar precisión y productividad administrativa a la tercera vía.

El documento abre con la afirmación de que la reforma del Estado se ha convertido en “el

tema central de la agenda política mundial”, desde que el modelo de Estado instaurado por los países desarrollados en la posguerra entró en crisis hacia fines de los años setenta y, más gravemente, desde que el Estado latinoamericano entró en crisis fiscal, debido al agotamiento del modelo de desarrollo de la sustitución de importaciones y al crecimiento crónico de la deuda externa como un dispositivo contraproducente para sostener el modelo anacrónico. El documento podría haber complementado su enfoque económico con el señalamiento del factor político del despreciable autoritarismo de los gobiernos latinoamericanos en los años setenta (originado y mantenido en el contexto de la Guerra Fría con sus batallas para cerrar el paso a cualquier organización socialista del continente), pero guardó prudentemente silencio. Debido a la naturaleza fiscal de la crisis, “la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado” (ajuste fiscal, estabilización de la economía frente al peligro hiperinflacionario, apertura comercial, liberalización de la economía), es decir, “las reformas orientadas al mercado”. Sin embargo, el conjunto de las primeras reformas, “cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos”. Por ello, “se ha venido proponiendo una serie de reformas de segunda generación con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país”, aun cuando hoy deba funcionar de manera distinta de la considerada en “el patrón *nacional-desarrollista*” adoptado en América Latina y en “el modelo *social-burocrático*” de los Estados que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra (7). Otra forma de aludir a su tercera vía con un diagnóstico crítico correcto.

El CLAD, como el BM, reconoce la necesidad pero la insuficiencia de las primeras reformas financieras del ajuste y de la liberalización de los mercados para poner al Estado en condiciones de cumplir con sus funciones. En primer lugar, fueron necesarias las reformas financieras que incluían obligadamente tanto el redimensionamiento del aparato administrativo del Estado como la reducción de su extensa intervención directa en los procesos económicos, pero es discutible y acaso erróneo afirmar, como lo hace el documento, que el redimensionamiento haya sido en verdad “el objetivo

último” de la primera reforma, si bien fue una condición absolutamente necesaria para cualquier “proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano”. Sin ese redimensionamiento drástico, el Estado hubiera empeorado su endémica carencia de recursos y, en consecuencia, le hubiera sido imposible cumplir con sus funciones, particularmente con las sociales, y mantener su capacidad de dirección de la sociedad. La primera generación de reformas, concentrada en las políticas de ajuste y liberalización, reproduce el meollo del después llamado Consenso de Washington, el cual jamás es mencionado en el documento, algo en lo que muchos estamos de acuerdo debido a la sobreventa de la expresión en la región, como si realmente la misteriosa reunión en Washington de 1990 hubiera representado un

parteaguas histórico en la concepción del desarrollo latinoamericano y del papel del Estado y, de paso, una reafirmación del imperialismo yanqui. Demasiado radical en su superficialidad.

El CLAD, también como el BM, reconoce que estas primeras reformas no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de nuestros países y que hay que emprender una segunda generación de reformas, cuyo objetivo es *el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano*. De nuevo, resulta excesivo que el CLAD en su diagnóstico acepte el supuesto de que el Estado va siendo reconstruido después de haber sido desmantelado y reducido a una entidad sin incidencia económica y social por causa de las reformas neoliberales. Es innegable que las reformas del ajuste privaron al Estado de facultades, instrumentos y poderes de intervención directa en el ciclo económico y el desarrollo social, pero de ninguna manera nuestros Estados fueron “vaciados” de toda capacidad directiva, aunque tuvieron que practicar nuevos modos e instrumentos gubernativos para recuperar en otro nivel su capacidad de conducción social. El texto expresa más bien las ideas de respetables izquierdas socialistas o nacionalistas de nuestros países, que suelen reaccionar a todo lo que suene a mercado o represente una oportunidad para que las relaciones de mercado acrediten socialmente sus alcances y aportes al desarrollo. Es también algo desbordado pretender reconstruir al Estado desde la reforma administrativa, pero es valioso intelectual y políticamente haber colocado la reforma administrativa latinoamericana en el marco de la necesaria mayor reforma del Estado. Por eso, el documento matiza realistamente su afirmación y acota lo que se entiende por reconstrucción del Estado latinoamericano: se trata de “recuperar su capacidad de gestión” y, por ende, concierne a “la reforma gerencial”. Pero en el entendido de que

ésta no ocurre en el vacío, como si la dimensión organizativa, directiva y operativa de la AP fuera una simple actividad técnica, sino que es un componente de la reforma de las instituciones políticas y es interdependiente con la redemocratización y la consolidación de la democracia en nuestros países.

Éste es un original aporte del documento CLAD, que lo distingue de las reformas angloamericanas. La reforma gerencial del Estado que propone el CLAD se enlaza con la reforma de las instituciones o, dicho en tono mayor, con la reforma del Estado.

Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado (*sic*),<sup>60</sup> a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado [9].

En correcta conclusión, las reformas administrativas van realizadas “en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas”. Dos son las tesis: a) la

reforma administrativa es componente de una reforma mayor, la del Estado, la de las instituciones políticas, que a lo mejor son innecesarias en los países angloamericanos y europeos, pero que en nuestra región son cruciales y corren juntas para reconstruir la legitimidad y eficacia del poder público y la AP; b) las reformas, incluida la administrativa, serán productos de procesos democráticos o simplemente no podrán realizarse. La vinculación entre la reforma administrativa y la política es condición sin la cual no se puede reconstruir la capacidad directiva del Estado, que va más allá de su simple capacidad de gestión. No basta un Estado administrador reformado para la dirección de la sociedad.

El modelo gerencial público se inspira en las “transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de la dirección, flexibilizaron la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes: de ahí el nombre de gerencial” (10). El efecto fue pasar de “una estructura basada en normas centralizadas a una sustentada en la responsabilidad de administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos” (10). Este modelo inspirado en la iniciativa privada debe adecuarse al contexto del sector público. Su premisa y reivindicación consiste en afirmar que hay una “especificidad de la organización gubernamental”, que se distingue de las empresas privadas por su motivación (el interés público en lugar del privado) y por las características de su proceso decisorio, sujeto a mayores contrapesos y reglas y a una participación más diferenciada. La conclusión es que “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”, entendida la afirmación en el sentido atenuado de una administración ágil y flexible más que una que emplea incentivos de mercado o cuasimercado.

El CLAD, también como el BM, reconoce que la organización de los gobiernos latinoamericanos pretendió estructurarse en su comienzo según las características de la burocracia de los Estados modernos, tipificada conceptualmente por Weber, pero que se trató de una reforma inconclusa o distorsionada debido a numerosos factores, que van desde la politización de la AP hasta los conocidos comportamientos irregulares y oportunistas de los funcionarios. En este sentido, “la reforma gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional, impersonal y meritocrático” y que es definido correctamente en el documento como la “condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática” (10). Sin construir este tipo de personal profesional, que actúa conforme a leyes, que comprobadamente posee competencia analítica o directiva y cuya permanencia y promoción se basa en méritos, la reforma no va a ningún lado. Por ello, concretar la reforma gerencial en América Latina es un desafío mayor y una tarea más complicada que la de los países europeos o de los Estados Unidos.

En esta perspectiva, la reforma del Estado latinoamericano necesita inicialmente completar la tarea del “modelo weberiano”<sup>61</sup> y fortalecer la existencia de un “núcleo estratégico”,

integrado por una burocracia profesional, “capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos” (11). Al mismo tiempo, también necesita modificar el “paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano”: a) por la flexibilidad organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos consumidores; c) e implantar un modelo contractual y competitivo de acción estatal para aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas (12). Flexibilidad/descentralización, reorientación de la AP hacia los ciudadanos usuarios de los servicios (inclusión de la percepción, evaluación y participación ciudadana conforme al criterio de “dirección de calidad”) e incentivos de mercado (modelos contractuales y competitivos) son los componentes del modelo gerencial de la CLAD y, a pesar de sus ajustes y oscilaciones, reproduce las tesis y propuestas angloamericanas, las de la OCDE y las de Santiago, aunque trate de darles un tono estatal más amplio y no sólo gerencialista. Puede así afirmar que la reforma gerencial constituye “un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad”, “una modificación estructural del aparato del Estado” y que no puede confundirse con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total, ni con la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas y formalismos administrativos (12).

El CLAD enuncia las “características y objetivos de la reforma gerencial” en los siguientes puntos: a) la profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma. Debe existir un “núcleo estratégico”, formado por una “élite burocrática” de *policymakers*, de gran capacidad técnica, encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas, al abrigo del clientelismo y la politización, pero no aislada de “la necesaria supervisión democrática”. La autonomía de este grupo calificado ha de ser asegurada a la francesa mediante normas de “carrera y cuerpos de Estado”. Por consiguiente, b) la AP debe ser transparente y sus administradores han de ser responsables democráticamente ante la sociedad, por lo que se exige combatir las politizaciones clientelares y, sobre todo, la corrupción; c) la ejecución de los servicios públicos ha de descentralizarse hacia los gobiernos locales, situación que favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. Sin embargo, no hay que perder de vista que la descentralización no es “el único modo de resolver los problemas de la administración pública” y que “la burocracia local latinoamericana ha sido el *locus* privilegiado del patrimonialismo”, por lo que el gobierno central ha de mantener su papel de garantizar la equidad entre las regiones y localidades (14-15). De todos modos, d) el gobierno central debe proceder también a la desconcentración organizacional de sus actividades, delegando la ejecución de sus funciones hacia “agencias descentralizadas”. Además de la descentralización externa hacia otros niveles de gobierno, existe la descentralización interna. Se reconoce entonces uno de los principios británicos de la NGP que establece la separación

funcional entre las unidades responsables de la formulación de políticas públicas y las unidades descentralizadas ejecutoras de los servicios (entre “timonear” y “remar”). La dirección de las unidades administrativas descentralizadas e independientes podrá llevarse a cabo mediante el control (¿evaluación?) de los resultados obtenidos por ellas.

En referencia a la nueva forma de dirigir una AP descentralizada, el CLAD formula otros esquemas de dirección, que reproducen los principios gerenciales angloamericanos y los de la OCDE. Por consiguiente, *e)* la AP gerencial se orienta “por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de la observancia de normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano” (16), aunque no ofrece muchas ideas para entender la manera equilibrada de combinar gerencialismo y observancia de normas y procedimientos, cosa que se exige justamente “en razón de la fragilidad histórica de nuestro estado de derecho”. El nuevo tipo de gerencia pública se basa en una administración de confianza en los funcionarios públicos, que en términos operativos implica definir claramente los objetivos de la organización, disponer de un sistema de evaluación del desempeño y de transformar los resultados de la evaluación en un mecanismo de aprendizaje organizacional. El nuevo esquema gerencial o directivo obliga a “la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano”<sup>62</sup> y abre la posibilidad de establecer “un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas”, mediante los llamados “contratos de gestión”, que representan “un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, la eficacia y la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública” (16). La sustitución de las jerarquías por los contratos es una iniciativa destinada a fallar si no se establecen sólidos sistemas de evaluación del desempeño.

Sin embargo, *f)* la mayor autonomía gerencial de las agencias debe ser completada o contrapesada con nuevas formas de control, tales como el control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados en los contratos de gestión; el control contable de costos (control de gastos realizados y descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas); el control por “competencia administrada” o por cuasimercados, bajo el supuesto de que la competencia interna puede mejorar la eficiencia y efectividad de las operaciones y ofrecer mejor servicio a los usuarios. Finalmente, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. Asimismo, la reforma gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el poder público y, en

última instancia, “reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos”. Existe una tensión irresuelta entre el otorgamiento de autonomía a las agencias descentralizadas y la persistencia del control, aunque tenga nuevos sujetos (los ciudadanos) y materias (los resultados, los costos). En el terreno de los servicios públicos, particularmente los del área social, *g)* es necesario superar la visión dicotómica que contrapone lo estatal a lo privado, típica del modelo tradicional de



administración, pero sin ir a caer en el extremo de la privatización de los servicios.

El CLAD reconoce y propone la existencia de un tercer marco institucional, “el espacio público no estatal” (18), expresión incorrecta pero con el propósito correcto de romper la equivalencia entre AP y administración gubernamental.<sup>63</sup> El concepto de lo público sobrepasa el concepto de lo estatal y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de los servicios públicos. El reconocimiento de formas de servicio público no gubernamentalmente monopolizadas abre institucionalmente el terreno a la participación de las organizaciones ciudadanas. Por consiguiente, el CLAD propone creativa e innovadoramente la adopción del concepto *Estado red*, “capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales” para hacer frente a los problemas sociales que afectan a nuestros países. Con esa expresión el CLAD reconoce, a contrapelo de la tradición estadocéntrica latinoamericana, aunque no lo destaque, que la gobernación contemporánea implica más actores que el gobierno y que la función directiva del gobierno consiste básicamente en crear y coordinar redes sociales de acción en torno de asuntos públicos importantes más que de mando improductivo solitario.

Por último, *h*) la reforma gerencial se orienta al suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, a diferencia del antiguo modelo weberiano *i*) que es autorreferenciado, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado que a las demandas de los ciudadanos, y *j*) es fundamental modificar el papel de la burocracia en el marco de la democratización del poder público, por lo que hay que incrementar el grado de responsabilización del servidor público ante la sociedad, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad que actúan en el ámbito de la esfera pública no estatal.

La reforma gerencial o la NGP para América Latina del CLAD es “una reforma democrática y progresista” (20), como enuncia el título del último apartado del documento. Al cierre, después de sus diagnósticos y propuestas administrativas, el documento del CLAD alza el vuelo, toma un tono programático y hasta político-ideológico que, si no llega a contradecir sus enunciados antes expuestos, en mucho los atenúa, los reelabora, y suscita la duda de si lo antes dicho haya sido tomado en serio. En efecto, del manifiesto CLAD cuestiona al final el redimensionamiento del Estado (¿sobrevive la idea de un Estado protagónico, todo terreno?), el principio administrativo esencial de la eficiencia (¿sin eficiencia hay algún aporte significativo de la AP al gobierno democrático y a su gobernanza?), el empleo de principios del mercado o cuasimercado en la operación de la AP (¿dónde quedan entonces los propuestos “contratos de gestión”, las “agencias descentralizadas” y otras recomendaciones o sugerencias del documento?) y la irreductibilidad de la AP a la administración de empresas (¿en estructura, en patrones de gestión, en instrumentos y esquemas operativos, en manejo de las finanzas, en dirección de calidad, en qué?).

El manifiesto del CLAD afirma explícitamente que se opone a la receta de la primera

generación de reformas neoliberales, que enfatizó la dimisión de funcionarios, la eficiencia a cualquier costo y la identificación de la AP con el formato de la administración de empresas, reproduciendo las medidas exageradas de algunas corrientes y decisiones de la NGP. Por el contrario, “la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo o como una reacción ante los problemas fiscales” (21). Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, los riesgos son el éxodo del personal más calificado, la desmoralización de los funcionarios públicos y la calidad inferior del servicio público. Tampoco debe buscarse la eficiencia a cualquier costo, en primer lugar porque la eficiencia no puede separarse de la efectividad, dado que la optimización de recursos sin ofrecer buenos servicios es incompatible con los nuevos valores administrativos, y en segundo lugar, porque el modelo gerencial latinoamericano subordina la eficiencia al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. La reforma gerencial tampoco opta por los principios del mercado como el ordenador de los nuevos rumbos del sector público. En lugar de mecanismos o incentivos de mercado, el CLAD afirma que la modernización de la AP “pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que involucre de hecho a la sociedad en la gestión de las políticas públicas” (21). Finalmente, la reforma gerencial del Estado “establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas. Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos”. “El CLAD propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia” (21). Es correcto y aceptable en ese nivel de generalidad, pero la nueva gestión pública es, por su propósito o por sus resultados, una propuesta integral o por lo menos selectiva de reforma de la burocracia, a menos que por ésta simplemente se quiera decir la organización que se da o tiene el gobierno y no una forma específica de organización. El documento afirma además que con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (empoderamiento) y no serán piezas de un engranaje sin vida. De algún modo, esta consideración pro descentralización y autonomía ejecutiva de los funcionarios representa el fin de la burocracia en su sentido estricto.

La reforma gerencial tampoco es conservadora, sino una propuesta esencialmente progresista porque afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales; presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo; busca ampliar el espacio público con la creación del concepto (cuestionable) de “lo público no estatal” y del concepto (correcto) del “Estado red”; supone que la acción colectiva entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva mediante un sistema de controles y equilibrios; y afirma que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

En resumen, la NGP para América Latina, enunciada en el Consenso CLAD, tiene una

premisa doble: la insuficiencia de la reforma administrativa entendida como redimensionamiento del Estado (con liberalización paralela de los mercados) y el cuestionamiento de la forma burocrático-piramidal de la AP tradicional. La propuesta consiste en transitar de una estructura basada en normas centralizadas a una que se sustente en un arreglo descentralizado que acentúe la responsabilidad de los gerentes para producir más eficientemente los resultados públicos deseados, pero con la advertencia de que este modelo organizativo-gerencial, inspirado en el formato de la empresa privada, debe adecuarse al contexto del sector público en el que se inserta y debe ser contrapesado por formas de control. Fuera de sus preocupaciones por no privatizar a la AP, la propuesta del CLAD se orienta a reivindicar una AP profesional, en la que la politización y el clientelismo desaparezcan a favor de la legalidad de la actuación de autoridades y funcionarios, la transparencia y el mérito con base en desempeños probados y mensurados. Hubiera sido más coherente, para conciliar el atrevimiento de la autonomía administrativa que implica la descentralización y la medida cautelar de no perder el control, afirmar que la NGP para América Latina consiste en la propuesta de una estructura de gobierno descentralizada que es dirigida mediante sistemas de información y medición, que está obligada a rendir cuentas a la ciudadanía y que abre institucionalmente oportunidades y espacios para la participación ciudadana.

### *El Consenso de Santa Cruz*

El más reciente capítulo del compromiso de los gobiernos latinoamericanos con las reformas administrativas ha sido la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado,<sup>64</sup> que se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio de 2003, y en la que se presentaron y debatieron

líneas de orientación y cooperación destinadas a construir los consensos políticos y sociales para la reforma de la administración pública, con el propósito de contribuir a que los aparatos de gestión de los Estados iberoamericanos estén dotados de las capacidades necesarias para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen.

Es un paso importante, porque tanto Santiago como el CLAD han reconocido que, a diferencia del consenso compartido por los gobiernos en lo relativo a la política económica poscrisis, no se ha afirmado un paradigma compartido de reforma de la administración pública. También porque Santa Cruz representa una reivindicación del valor del aporte de la AP a los Estados sociales democráticos latinoamericanos. Santa Cruz, en continuidad con las posiciones del CLAD, reconoce y resalta la necesidad y conveniencia de buscar los consensos políticos y sociales a la hora de diseñar e implementar políticas de innovación administrativa,

pues éstas, debido a que por lo general son respuestas a situaciones de crisis que han suscitado fuertes inconformidades sociales, generan resistencias y rechazos abiertos en muchos sectores dentro y fuera del gobierno. “Construir decisiones inclusivas”, “construir consensos”, “construir apoyos inclusivos” es la posición de Santa Cruz, que deja en claro una vez más que en América Latina la reforma administrativa no puede ser la iniciativa socialmente desvinculada de una élite técnica o de un grupo modernizador de vanguardia, sino que ha de articularse con la política nacional para encontrar sus acuerdos básicos de soporte. O la reforma cuenta con una base de consenso político y social o la reforma, por más técnicamente fundada y por más modernizadamente deseable, no tiene futuro. Nueva gobernación, a la vista y a contrapunto de una década de reformas administrativas fallidas parcialmente, neutralizadas o simuladas, justamente por carecer de dosis de consenso.

En la busca de los consensos es imprescindible identificar a los actores (políticos, gubernamentales, económicos y sociales) que el proceso de innovación involucra, los que probable o seguramente serán afectados en sus intereses y creencias o que frente a las reformas tienen “intereses diversos entre sí y a veces adversos a ellas”. Por consiguiente, “la identificación de los actores en relación con el ámbito, la naturaleza y el alcance de los procesos de reforma es fundamental para obtener con éxito el tipo de apoyo o consenso correspondiente. La experiencia demuestra que la participación ciudadana puede ser exitosamente articulada a los procesos de reforma de la administración pública”. Para generar una imagen positiva de los procesos de reforma del Estado y de las administraciones públicas, que convoque a esos actores clave, han de colocarse los procesos reformadores “en una visión de país de largo plazo y en una concepción del Estado que se corresponda con dicha visión”. Otra gran advertencia. La reforma administrativa hecha para salir del paso, pensada como respuesta de ajuste a la coyuntura crítica, bajo la presión de organismos internacionales o el apremio de sectores sociales o partidos políticos con particulares intereses, no tiene futuro. Debe ser entendida como un componente crucial de la visión estratégica de lo que un país quiere ser y de lo que el Estado debe ser para convertirse en un agente de éxito de su sociedad en el siglo XXI. El Consenso de Santa Cruz reivindica la privación de la política sobre la técnica y representa “el reconocimiento de que las reformas de la administración pública son de naturaleza política”, en el sentido de que el consenso sobre la reforma más que su imposición vertical o externa es crucial para la aceptación y éxito de la reforma. Asimismo acentúa la visión estratégica por encima de las preocupaciones operativas, pues sólo una visión estratégica de la reforma administrativa puede lograr que ésta no sea considerada un cambio menor, forzado por las circunstancias o impulsada por iniciativas de grupos con intereses particulares o gobiernos pasajeros. En suma, la reforma es un componente decisivo para la significación del Estado latinoamericano del futuro y, para ello, implica condiciones políticas de apoyo duradero.

El resultado más importante de la V Conferencia, a iniciativa de la División de

Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (UNDESA), es la formulación de la *Carta iberoamericana de la función pública*. La premisa de la carta es la tesis de que la profesionalización de la función pública es condición fundamental para fortalecer la capacidad directiva del Estado y la gobernabilidad del sistema democrático. Una buena relación entre el funcionario público y el ciudadano, estructurada alrededor del trato igual, la honestidad, la transparencia y un desempeño eficiente y de calidad en los servicios, asegura un ambiente de gobernabilidad y acredita la capacidad directiva del Estado democrático. El objetivo de la carta es definir las bases que hagan posible configurar un sistema profesional y eficaz de función pública, construir un lenguaje común y un marco compartido de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión y ser una referencia inspiradora de aplicaciones concretas en nuestras naciones iberoamericanas. “No constituye una norma, sino un referente.” Y es un buen referente para la profesionalización del servicio público.

Las tesis de Santa Cruz mantienen continuidad con las tesis de Santiago y del CLAD, que habían llamado ya la atención sobre la centralidad del personal público y la necesidad de construir en América Latina un sistema administrativo que se caracterice por la competencia de los funcionarios y por su escrupulosa observancia de la legalidad: la burocracia clásica de la dominación legal-racional moderna. En esta perspectiva correcta las reformas en modo NGP deben sustentarse en ese piso de competencia profesional y observancia legal del personal gubernamental o deben construirlo y sustentarlo. Cualquier reforma de vanguardia que no aparezca en el resultado de una administración de calidad institucional y profesional será exótica e improductiva: un gerencialismo vacío, importado y destinado a marchitarse por carencia de humus. Pero hay otro punto que merece destacarse: *la centralidad del personal público*. Las reformas angloamericanas y las de los países de la OCDE llevaron a descubrir que el problema administrativo del gobierno no eran las personas sino los sistemas en los que ellas trabajaban y que condicionaban su trabajo o lo desincentivaban. De todos modos, a pesar de las muchas medidas de empoderamiento y responsabilización del personal público de la NGP, que de algún modo reconocían el valor de los empleados públicos y les mostraban confianza, la mayor parte de las reformas de vanguardia generan la percepción de que se ocupan de los cambios de los sistemas administrativos (finanzas, presupuesto, adquisiciones, servicios, información, gestión de personal...) más que de los cambios de las personas y que, demasiado optimistamente, parecen aceptar la premisa de que los cambios de los sistemas producen el cambio de los comportamientos de las personas. Una verdad a medias, que resulta demasiado creyente de la validez de los teoremas del neoinstitucionalismo económico o de la sociología de las organizaciones, que comparten la idea de que las estructuras priman sobre las personas. Por ello, se descubre de manera más clara y se acentúa —*la tercera generación de las reformas administrativas*— que debe haber políticas explícitas dirigidas al personal

público, al reconocimiento de su función y al desarrollo integral de sus capacidades. Posburocráticamente y hasta posNGP descubrimos que la real reforma, la exitosa y duradera, se ubica en el capital intelectual —capital moral—, capital cívico de las personas que trabajan en el gobierno, dedicadas a contribuir a realizar los intereses públicos. Dicho de otro modo, el corazón de la reforma administrativa latinoamericana, iberoamericana, se ubica en la creación de *la función pública*, en la tarea de crear una administración profesional, integrada por un personal competente y probado en sus capacidades, desempeño, lealtad institucional y fidelidad al cumplimiento de las normas. Sobre ese tronco la NGP podrá exitosamente injertarse y desarrollarse y podrá tener sentido.

La función pública es definida en la carta como el “[...] conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articula y gestiona el empleo público y las personas que lo integran en una realidad nacional determinada” (CLAD/UNDESA, 2003: 4). Los llamados “arreglos institucionales” son normas, estructuras, pautas culturales, políticas, procedimientos y prácticas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado y transparente de los recursos humanos y asegurar que éstos se encuentren al servicio del interés general. Para Santa Cruz las notas básicas de la función pública son: *a)* “es dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad”, es decir, una AP profesional, que sigue sus propias reglas científico-técnicas y que a través de su capacidad analítica y gerencial apoya las decisiones del gobierno, pero que está sujeta a las autoridades políticas democráticamente elegidas y representativas y ha de rendir cuentas a la ciudadanía; *b)* los arreglos institucionales “no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales”, es decir, una sana cautela sobre las propuestas homologadoras de función pública, profesionalización del sector público o del socorrido servicio civil de carrera, que proceden normalmente de organismos internacionales, agencias de desarrollo o de países externos en busca de influencia hemisférica; *c)* “los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados”.

Los criterios que la carta señala para orientar la creación o reforma de la función pública son los siguientes: *la preeminencia de las personas* y, por ende, la necesidad de políticas que desarrollen al máximo el valor del capital humano disponible en el sector público; la profesionalidad como garantía de una mayor calidad de los servicios públicos; la estabilidad en el empleo y la protección de los funcionarios ante la destitución arbitraria; la flexibilidad adaptativa del sistema de empleo público a los cambios del entorno; la observancia de principios éticos (honradez, transparencia) y constitucionales; la responsabilidad de los directivos públicos en la gestión de las personas a su cargo; la promoción de la comunicación, participación, diálogo, transacción y consenso entre empleadores y personal; y el impulso a políticas que favorezcan la igualdad y la inclusión (de género, origen social, etnia,

discapacidad). “Los principios rectores de todo sistema de función pública” son, obviamente, la igualdad sin discriminación, el mérito/ desempeño y capacidad, la eficacia y eficiencia, la transparencia, objetividad e imparcialidad y el pleno sometimiento a la ley. La función pública debe ser además un sistema integrado de gestión y una idea estratégica de la gestión de los recursos humanos debe ser un rasgo esencial para ella. Esto significa que la política o el sistema de gestión de recursos humanos del sector público ha de ser coherente con las prioridades y finalidades de la organización pública a la que pertenece y ser capaz de manejar los factores situacionales internos y el entorno de la organización, propios de toda gestión estratégica. En el caso del contexto interno, es probable que la gestión del personal se vea favorecida o coartada por la estructura de la organización y por las convicciones, valores y modelos mentales que compartan sus miembros (cultura organizativa). En cuanto al entorno, factores de influencia serán el marco jurídico, el sistema político y los mercados de trabajo. Sólo si logra ajustarse a estas realidades y reconducirlas a su favor las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos tendrán éxito.

Diez son los requerimientos principales para que un sistema de función pública funcione:

1) *La planificación de los recursos humanos*, que debe sustentarse en instrumentos de información para detectar la necesidad cuantitativa y cualitativa de recursos humanos (en el corto, mediano y largo plazos) para el gobierno e identificar las acciones que deben emprenderse y que deberán cerrar la brecha entre las capacidades actuales y las requeridas en el futuro.

2) *La organización del trabajo*, que consiste en definir las especificaciones del puesto de trabajo y el perfil de competencias adecuado para desempeñarlo; se afirma afortunadamente la gestión de competencias en el sector público, que toma distancia de los esquemas tradicionales de función pública, ligados más bien al perfil de puesto particular y segmentado.

3) *El acceso al empleo*. Para gestionar apropiadamente este proceso crucial han de seguirse los pasos de una buena publicidad de las convocatorias, transparencia en los pasos del reclutamiento, selección con base en las especificaciones derivadas del perfil de competencias, calificación e imparcialidad del personal encargado del proceso, fiabilidad y validez en los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes, eficiencia y agilidad en el proceso, elección del mejor candidato por mérito y capacidad.

4) *La evaluación del desempeño*, que para ser objetiva y justa deberá disponer de sistemas formales de información y medición, con precisos y realistas indicadores de desempeño, estándares y escalas de conducta que permitan orientar el crecimiento profesional y humano de las personas y mejorar su motivación y rendimiento en el trabajo. Algo diverso de la acostumbrada función judicial de la evaluación, que con frecuencia es discutible por la incorrección de sus indicadores. La evaluación del rendimiento requiere la implicación activa de los directivos y mecanismos que permitan a las personas inconformes manifestar y justificar su discrepancia frente a la valoración realizada.

5) *La compensación*, que en el marco de las restricciones presupuestarias de los gobiernos ha de tener como objetivo estimular el esfuerzo, rendimiento, aprendizaje y desarrollo de los empleados. La equidad es el principio rector, que establece una relación simétrica entre contribución y retribución, la cual debe ser competitiva hacia el exterior y tener la capacidad de atraer, motivar y retener en la AP a las personas con las competencias requeridas. El resultado será un abanico salarial equilibrado y basado en el mérito y capacidad de las personas.

6) *El desarrollo del personal*, que exige que existan programas basados en diagnósticos confiables de la situación de la organización y de su personal, orientados a promover el crecimiento de las competencias de los empleados públicos y responder a sus expectativas de progreso profesional, en armonía con las necesidades de la organización. En este punto se ubica el elemento clave de la carrera profesional, por lo que los empleados públicos deberán recibir capacitación adecuada para completar su formación inicial y adaptarse a la evolución de las tareas administrativas.

7) *La responsabilidad laboral* incluye las normas y procedimientos disciplinarios para asegurar el cumplimiento de la jornada de trabajo y las obligaciones laborales para evitar que los empleados públicos incurran en conductas incorrectas que afecten la imagen de la administración pública y para corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos.

8) *La desvinculación* se relaciona con las situaciones y procedimientos objetivos que regulan el despido y las rescisiones de empleo.

9) *Las relaciones humanas* en el empleo público, para que éste sea socialmente ejemplar, deberán incorporar el derecho de los empleados a la defensa de sus intereses, a condiciones de salud y seguridad en el trabajo, así como desarrollar prácticas de comunicación interna que valoren las iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones de los empleados públicos y refuercen la idea de pertenencia institucional y su implicación en los proyectos organizativos y las políticas gubernamentales.

10) *La gestión de los recursos humanos*, que exige que existan en el gobierno núcleos especializados y experimentados en la dirección de los recursos humanos, con el encargo de ofrecer asesoramiento, apoyo, consejo y servicios técnicos especializados al personal, así como para diseñar programas permanentes de capacitación y motivar su mayor implicación y responsabilización en los asuntos de sus unidades administrativas.

La carta concluye con un capítulo crucial, relacionado con “la función directiva profesional”. Uno de los problemas más comunes de la función pública es la incapacidad directiva de numerosas autoridades socialmente famosas y aclamadas, pero que carecen de las capacidades y motivaciones directivas o gerenciales básicas. Es proverbial el desorden y la ineficiencia de las oficinas y unidades de extraordinarios líderes políticos, así como el desinterés por atender el desempeño de su personal y sus condiciones de trabajo. Justamente



uno de los puntos ganadores de la NGP ha sido llamar la atención sobre el hecho de altos directivos de gobierno que son extraordinarios políticos pero mediocres directivos y reacios a serlo,<sup>65</sup> con daños al cumplimiento de sus responsabilidades y funciones. La carta aborda con atención este punto de la función directiva que es entendida como “aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir... las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos” (27). Los criterios básicos (“arreglos institucionales”) para asegurar la existencia y la operación eficiente de la alta dirección pública son: la existencia de una “esfera de delegación en la que sea factible un núcleo de discrecionalidad directiva” pero con sistemas de control y rendición de cuentas, un elenco de premios y sanciones derivados de la evaluación de resultados y un conjunto de valores comunes de referencia, en los que resaltan, dicho en lenguaje contemporáneo, “la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público”. También se exigen regulaciones específicas que aseguren la competencia profesional para el desempeño de los cargos con el apoyo de medios confiables de acreditación, reglas de acceso al cargo a partir de criterios de capacidad y mérito, reglas de evaluación, reglas de permanencia que protejan frente a la destitución arbitraria e incentivos basados en los resultados.

La contribución de Santa Cruz, mantenida en bajo perfil hasta ahora en el continente, que parece cansado de reformas y promesas de mejora, es un sólido proyecto de función pública aceptable, cuya existencia o renovación o relanzamiento son necesitadas con urgencia por las administraciones públicas latinoamericanas y cuyos rasgos mantienen correctamente una sana distancia respecto de los rígidos requerimientos y sistemas de operación de los viejos sistemas civiles de carrera, que paradójicamente muchas democracias latinoamericanas ahora reclaman como solución, pero cuya historia en otros países manifiesta que se trata de un personal público estancado, adverso al cambio, autorreferido y que con frecuencia se transforma en un grupo de interés y presión más de los gobiernos democráticos. Paradójico y acaso prometedor es que el Consenso de Santa Cruz formule una propuesta de función pública para América Latina, la cual no sólo desde el mirador de la NGP se caracteriza por calificaciones reprobatorias de ineficiencia y autosuficiencia falsa. Pero indudablemente la posibilidad de dar comienzo y sustentación a la NGP en América Latina es dar origen a un servicio profesional competente, probado en sus competencias y que opera con reglas justas, despolitizadas, de ingreso, promoción y remoción. Entre nosotros muy difícilmente se podrá dar forma a una NGP descentralizada, emprendedora, eficiente, responsiva, si no crea y sostiene un cuerpo de personal público que pueda acreditar profesionalidad en sus dirigentes, mandos medios y operadores, sin suponer que eso se alcanza con los obsoletos sistemas de función pública (o de “servicio civil de carrera”), en el fondo más interesados en la seguridad laboral del funcionario que en un desempeño público de calidad o atados a perfiles de puestos acotados, rígidos, más que a competencias analíticas y ejecutivas.

### 3. LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS: UN COMENTARIO

La NGP para justificar sus reformas, acreditar su valía (financiera, política, administrativa) y defender sus posiciones frente a críticas razonadas o predisuestas hace referencia a teoremas. Pretende ser una propuesta estructural y directiva de gobierno y de AP con base teórica y no una situación organizativa que se afirma y propaga por la fuerza de los gobiernos o por el poder político-financiero de los organismos internacionales o porque empata con la inclinación del tiempo. La NGP no se entiende ni se afirma sólo como un hecho administrativo, sino como una forma fundada de organización pública. Para justificarse ante los cuestionamientos podría defensivamente mostrar los efectos negativos de las viejas formas organizacionales, directivas y operativas de los gobiernos democráticos o autoritarios y explotar las numerosas evidencias a su favor. Podría mostrar que el viejo paradigma administrativo naufragó en anomalías de todo tipo y con efectos sociales nocivos. Pero presenta credenciales teóricas. Sus fuentes de sustentación teórica son principalmente dos: los teoremas del neoinstitucionalismo económico y las tecnologías (más que teoremas) del gerencialismo. Por lo demás, cualquier corriente administrativa, al pretender validarse por su eficacia en la realización de los objetivos de una organización, descansa implícita o explícitamente en enunciados causales de algún tipo (modelos de conducta racional, patrones empíricos de comportamiento bajo ciertas circunstancias, historias de éxito generalizadas, estudios de caso...). En esta línea se mueve la OCDE (1998: 5) cuando afirma que la mejora en la eficacia y la eficiencia del sector público “implica un fuerte cambio cultural, por cuanto el viejo paradigma administrativo, que en gran medida era una administración que procedía conforme a reglas y procedimientos, es sustituido ahora por un nuevo paradigma que busca combinar las prácticas de la gerencia moderna con la lógica de la economía, preservando los valores centrales del servicio público”. Con una alusiva mirada, casi de memorándum, se exponen los elementos básicos del neoinstitucionalismo y del gerencialismo, que han sido objeto de numerosos comentarios en libros y artículos con desarrollos robustos.

#### *El neoinstitucionalismo económico*

Modelar el comportamiento de los actores públicos (partidos, gobiernos, congresos, AP, electores, organizaciones voluntarias...) al modo de los actores de mercado, bajo el supuesto de que persiguen los mismos propósitos de utilidad autorreferida y que practican en sus decisiones la racionalidad instrumental, maximizadora de utilidades, ha sido uno de los giros importantes de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo xx. La nueva hipótesis de trabajo o el nuevo enfoque puso de manifiesto la hegemonía disciplinaria y productividad

heurística que había alcanzado la ciencia económica entre las ciencias sociales. Una de sus criaturas ha sido la escuela de la elección pública, que ha servido para explicar los comportamientos negativos de la burocracia, tales como su tendencia a la hipertrofia, su “ineficiencia X”, el crecimiento de su presupuesto muy por encima del óptimo social, y a partir de lo cual ha inferido atrevidamente la conclusión de que las jerarquías/burocracias van sustituidas por los mercados en el terreno de las acciones públicas distributivas de recursos. La crítica más conocida y radical de la burocracia, desde el supuesto de funcionarios concebidos como agentes maximizadores de sus intereses personales, ha sido la de W. Niskanen (1971). Pero no ha sido la ortodoxa elección pública, cuyos supuestos y modelos condujeron lógicamente a prescribir una AP mínima, reducida sólo a la provisión de los bienes públicos y a las actividades regulatorias de los intercambios, la que ha ofrecido la base a la NGP, sino la teoría económica de las organizaciones o el neoinstitucionalismo económico, particularmente en su modalidad de “costos de transacción” y/o de “asimetría de información” como una clase específica de costos o como la raíz de los costos de las transacciones.<sup>66</sup>

La economía de las organizaciones o neoinstitucionalismo nace alrededor de la cuestión planteada por Coase (1937) sobre la existencia y naturaleza de la empresa y, específicamente, la pregunta de por qué en determinadas situaciones los mercados fallan en coordinar los intercambios y, por ende, aparecen organizaciones que mediante jerarquía de mando se encargan de gobernarlos. ¿Por qué las organizaciones o jerarquías sustituyen a los mercados? Los mercados fallan cuando son demasiado altos los costos que implica la transacción en un determinado intercambio, “cuando hay un costo por utilizar el mecanismo de precios”. Los costos de transacción son particularmente “costos de coordinación”, que son los costos que la realización del intercambio implica y que se relacionan con el acoplamiento de actores independientes y especializados en sus actividades, productos y preferencias, a los que se suman los “costos de motivación” que se refieren al proceso deliberativo que lleva a los actores a decidir participar en un intercambio o cancelarlo o posponerlo. En ambos casos, para coordinar las transacciones o motivar a una transacción particular, es vital la información (sobre preferencias, recursos, tecnologías, planes, actividades y precios, atributos y funciones del producto...), que normalmente es incompleta y asimétrica, pues los participantes carecen de la información relevante y suficiente para decidirse de una manera segura a entrar en el intercambio de un determinado producto, además de que la información está distribuida desigualmente entre los participantes en el intercambio, lo cual tensa las transacciones, encareciéndolas, dificultándolas o cancelándolas. Los costos derivan de cuatro factores o condiciones: la racionalidad limitada de los actores, la incertidumbre sobre el futuro, una situación de mercados no competitivos (un pequeño número de actores y materias en el intercambio) y el oportunismo como resultado final o premisa inicial de las partes que intervienen en la transacción. Cuando la racionalidad limitada empata con la incertidumbre y con situaciones de mercados no suficientemente competitivos el desenlace es el oportunismo

de los participantes en los intercambios, que ocasionan se vuelvan prohibitivos los costos de transacción (Williamson, 1975). A este punto la solución racional al problema es dar forma a organizaciones en las que la jerarquía (una persona o un colectivo con mando) se encargue de coordinar los intercambios mediante sus reglas y órdenes.

Las transacciones se sustentan explícita o implícitamente en un acuerdo o arreglo entre las partes, que se le llama apropiadamente *contrato*, sea que posea o no formalidad jurídica. Hay costos de transacción *ex ante* (“motivación”), que se relacionan con la información, la negociación y la estipulación de los términos del contrato, y costos *ex post*, que tienen que ver con la ejecución y cumplimiento de los contratos (“coordinación”). En la magnitud de los costos juega un papel importante la información que acerca de la materia y las circunstancias de la transacción tienen los que van a participar en el intercambio, información que por ser muy probablemente incompleta y distribuida desigualmente facilitará comportamientos oportunistas de una parte en daño de la otra. Pero, más allá de la cuestión del origen de las empresas y las organizaciones públicas, que parecen resolver aceptablemente la falla del mercado libre, hay un segundo problema, relativo a la naturaleza o configuración de la organización, y que consiste en la cuestión acerca de cuál es la organización que puede reducir en mayor grado los costos de transacción y, más aún, reducir los costos de transacción que inevitablemente se presentarán dentro de ella misma, puesto que una organización privada o pública es un sitio de numerosos y cotidianos intercambios internos aunque estructurados por autoridades y normas. La sustitución del mercado mediante una organización jerárquica no significa la solución sin más de todos los problemas de los costos de transacción, que reaparecerán naturalmente en la organización debido a que hay numerosos intercambios entre los miembros directivos y los agentes operativos subordinados y en razón de que no desaparecen las circunstancias de racionalidad limitada, la incertidumbre, la especialización y el oportunismo de sus miembros, lo cual hará imposible elaborar “contratos perfectos, completos” (en los que se precisa lo que hará cada una de las partes en cada contingencia y la manera como se distribuirán los costos y los beneficios en cada circunstancia) que asegurarían una relación armónica y duradera, tan inmune como hostil al comportamiento oportunista de alguna de las partes.

Para enfrentar este problema intraorganizacional, que se caracteriza por la relación entre un superior y un subordinado o “relación de agencia”, la teoría económica de la organización ha desarrollado precisamente “la teoría de la agencia” (o de las relaciones entre el principal y el agente), que se inspira en los costos de transacción pero que ha producido sus propios conceptos y métodos de análisis. Justamente el marco de referencia de la relación principal-agente es el que se ha erguido como la base teórica de la NGP.<sup>67</sup> La idea central de esta relación es conocida y consiste en que una persona, el agente (mandatario, delegado...), actúa voluntariamente a nombre de o por instrucciones de otra persona, el principal (mandante, delegante...), a cambio de una remuneración. Entre el principal, que trata de realizar un

determinado propósito, y el agente al que se encarga la tarea de realizarlo y que se dedica a lograrlo, existe un contrato de mutua conveniencia. El motivo para el intercambio y arreglo suele ser el hecho de que el principal no está en condiciones de realizar por si solo sus fines (por carencia de tiempo, por carencia de conocimiento experto y competencia especializada, o debido a que su principal responsabilidad es asegurar la eficiencia global de la organización...), mientras el agente posee o acredita razonablemente poseer la competencia específica para lograrlo y manifiesta estar dispuesto a dedicar todo su tiempo a hacerlo a cambio de recibir un determinado monto y tipo de remuneración.

En la relación principal-agente se hace presente la asimetría de información, que no surgiría si los dos compartieran un mismo entendimiento de los fines en todas las circunstancias, cosa que puede declamarse en el discurso pero que difícilmente tiene lugar en la práctica. La asimetría más riesgosa se presenta en el hecho de que el principal tiene menos conocimiento que el agente en lo relativo a sus reales capacidades, sus destrezas, intereses, desempeño, resultados, y que le resulta prácticamente imposible o muy costoso reunir la información para conocer y evaluar el desempeño del agente antes y después del contrato. P. Aucoin resume muy bien el planteamiento de la cuestión:

Para entender las relaciones entre los ministros y el servicio público, la teoría de la agencia es más útil que la de la elección pública en muchos aspectos. Aun si los ministros y los servidores públicos trabajan en una estructura formal con un estatus institucionalizado de superior y subordinado, la naturaleza de este ordenamiento jerárquico oculta una importante realidad. Los ministros poseen institucionalmente la autoridad ejecutiva, pero en el desempeño de sus funciones directivas dependen de sus empleados, en tanto requieren de ellos asesoría de políticas y apoyo administrativo, particularmente debido a dos razones que son las que originan la relación "principal-agente", a saber: el tiempo limitado que el principal puede dedicar al proceso de toma de decisiones y la carencia de conocimiento especializado en las materias de decisión... (en este sentido) las relaciones entre los ministros y sus servidores públicos son esencialmente relaciones entre principales y agentes. Los ministros son principales que dependen obligadamente de sus agentes... Aunque el deber principal de un agente consiste en garantizar el interés de su principal, la discrecionalidad característica de este tipo de relación ofrece al agente un espacio considerable, si no ilimitado, para decidir lo que favorece el interés de su principal. Esta circunstancia es la que da pie a los teóricos de la elección pública para señalar que el agente sigue sus propios intereses. La teoría de la agencia reconoce que no necesariamente lo que el agente piensa que será en provecho del interés del principal lo sea realmente. Pero en este caso, el eventual conflicto entre el principal y el agente puede deberse no al choque de dos conjuntos de intereses en competencia, sino a dos diferentes percepciones sobre lo que es en provecho del interés del principal [1995: 35-36].

En esta perspectiva la minimización de "los costos por agencia" es el corazón de la respuesta a la cuestión de la problemática ineludible de la relación y es además el criterio que ayuda a decidir la estructura que ha de tomar la organización y su modo de gerencia a fin de disminuir las situaciones indeseadas de disconformidad del agente que llevarían a situaciones de ineficacia e incumplimiento. En la práctica, el problema de mayor cuidado consiste en averiguar la estructura que debe tener el contrato, su estructura de incentivos, a fin de motivar al agente a adoptar los comportamientos idóneos para alcanzar los objetivos del principal y promover sus intereses, sin sacrificar los suyos propios. El problema estaría teóricamente

resuelto si fuera posible asegurar un equilibrio sostenido de costos y beneficios mutuos, pero en la práctica no es posible estructurar un contrato completo o perfecto que cubra todas las contingencias posibles de la relación, dado que sus requerimientos (anticipación de contingencias, descripción apropiada de los atributos de las contingencias, previsión del curso de acción que se debe seguir en la contingencia, disposición a respetar los términos del contrato en caso de imprevistos...) no pueden ser cumplidos por limitaciones de información, conocimiento y voluntad de las partes, situación que da pie a oportunismos indeseados e ineficientes.

La racionalidad limitada y la asimetría de información, que son componentes intrínsecos de la relación de agencia, ocasiona que el agente adopte comportamientos estratégicos u oportunistas antes del contrato y al momento de su ejecución, que afectarán la eficiencia de la organización. En el primer caso, como es sabido, se trata de la *selección adversa* o contraria que es resultado del oportunismo precontractual, y en el segundo, de *riesgo moral*, que es el resultado del oportunismo poscontractual, dado que en los dos casos será posible al agente esconder información importante sobre su acción y al principal le resultará muy difícil y costoso adquirirla o validarla.<sup>68</sup> Neutralizar estos dos posibles destinos significa encontrar formas de contrato que, por los beneficios que conlleva para el agente, lo incentiven a un desempeño alineado con los propósitos e instrucciones del principal (junto con mejoras que éste deberá hacer en sus sistemas de información y medición del desempeño del agente). Desde este enfoque la cuestión central consiste en elaborar la forma de contrato que posibilite una eficiente supervisión jerárquica en condiciones de asimetría informativa y neutralice el eventual conflicto de intereses entre directivos de la organización y operadores en sus varios niveles, por lo que además de recomendarse precisión en las especificaciones de los contratos se ponen en juego otros mecanismos de mando y supervisión.<sup>69</sup>

Su inscripción en la teoría económica de la organización ha hecho que la NGP, por lo menos en ciertos círculos académicos y en ciertas reformas administrativas, se haya enfocado casi enteramente a la cuestión de los problemas de la agencia más que a los del principal y a suponer que el problema se resuelve mediante contratos precisos con los incentivos idóneos. Esta posición obliga a la NGP a construir una teoría de contratos para el sector público y a convertirla en el eje de la nueva estructura y gestión pública, así como en el pasado la AP se vio obligada a construir una teoría del derecho administrativo (leyes orgánicas, reglamentos internos). Los contratos representarían el nuevo instrumento para asegurar la previsibilidad, eficacia y coordinación de los comportamientos administrativos y fincar responsabilidades por infracciones e incumplimientos, como lo fueron en el pasado las leyes administrativas. En este enfoque el contratismo interno surge como la pieza crucial: *una administración pública contractual*. Pero, descartada la posibilidad del contrato completo, el asunto se centra entonces en determinar los contratos que minimizarán los costos de transacción y los de la asimetría informativa en las relaciones de agencia. Por consiguiente, obliga a analizar, sopesar

y decidir entre los “contratos de corto plazo” o los “contratos de largo plazo”,<sup>70</sup> y para intercambios destinados a extenderse en el tiempo (como son la mayor parte de las funciones públicas) o los “contratos relacionales” o “contratos implícitos”,<sup>71</sup> y los “contratos de trabajo” (empleo) y los “contratos de desempeño”. Será además ineludible en el sector público plantearse la pregunta acerca de cuál será el equilibrio y el vínculo entre contratos de formato civil y derecho administrativo público o, más radicalmente, si la administración pública por contratos podrá sustituir la administración por leyes públicas. La NGP inaugura entonces el campo de investigación y ejercicio profesional, centrado en el contrato, que será estudiado básicamente en los términos de teoría económica y de su relación con el derecho.

El libro de Lane (2001) es un esfuerzo primero y notable por definir qué tipo de contrato en qué función o materia es el procedente en el sector público o, dicho en grande, cuál es el diseño institucional óptimo de la AP en modo de contratos, una cuestión que tarde o temprano habrá que afrontar. El problema es central justamente porque la NGP propone preferir el empleo de la contratación mediante concursos competitivos de variado tipo y se inclina entonces por contratos limitados en el tiempo, mientras

el contrato de largo plazo ha sido típico de las organizaciones públicas, de las unidades administrativas y las empresas públicas. El empleo era básicamente para toda la vida y el derecho administrativo ordenaba a los empleados lo que debían hacer. El tipo ideal weberiano de una burocracia racional resalta las consecuencias positivas que tiene la contratación de largo plazo, pues permite desarrollar capacidades, así como asegurar la independencia de la entidad administrativa y la vigencia de la ley. La NGP rompe con este modo de organización y sustituye los contratos de largo plazo por los de corto [133-134].

Este enmarcamiento de la NGP se rompe, cuando la causa del problema del bajo desempeño del gobierno y su administración no se deposita unilateralmente en la conducta del agente, sino en la del *principal*. Lo específico de la teoría económica de la agencia es que el agente, no el principal, es el sujeto problematizado. El enfoque es obligado, en tanto, por definición, se da por sentada la relación de superioridad-inferioridad en la organización privada o pública, en la que el principal tiene el poder o derecho de ordenar y controlar las actividades del agente. La NGP no puede más que aceptar esta relación de subordinación de los servidores públicos a la autoridad legalmente elegida por la ciudadanía o al funcionario superior legalmente designado por la autoridad. Sin embargo, desde un enfoque de “costos *políticos* de transacción”,<sup>72</sup> empleado para explicar la necesidad o conveniencia de que existan “instituciones no mayoritarias” en los gobiernos democráticos mayoritarios, Giandomenico Majone (2001) plantea por primera vez la cuestión desde la perspectiva del principal y, con un instrumental analítico semejante, llega a otra concepción del agente: a la del agente *fiduciario*, que supera los problemas de contrato en que se encajona una NGP vinculada ortodoxamente a la economía de las organizaciones. El problema es análogo al del origen de la empresa, planteado por Coase, pero en el terreno político-gubernamental: “¿Por qué las

instituciones no mayoritarias, que por diseño no son responsables ante los votantes o ante sus representantes elegidos, aparecen en los regímenes democráticos en los que se supone que la política pública es producida por personas que son responsables ante sus electores?” (59). Y es análoga la línea de respuesta. Los costos (políticos) que las autoridades enfrentan en sus intercambios y negociaciones con otros actores al momento de decidir y ejecutar sus políticas son el factor que puede explicar por qué se ha decidido otorgar poder de decisión en ciertos campos de la política pública a determinados organismos independientes y autónomos, que toman decisiones sin sujetarse al principio de mayoría (aunque se pueda argumentar indirectamente que dicho principio se aplica en el momento de crear el organismo y definir su composición y funciones). Así como los altos costos económicos de la transacción de mercado llevan a la aparición de la empresa jerárquica y a que el empresario se convierta en el coordinador de los intercambios, así también los altos costos políticos de las transacciones entre los actores políticos de los regímenes democráticos impulsan a la aparición de organismos no mayoritarios y a que sus dirigentes sean los que coordinan políticas públicas cruciales.

La dificultad que enfrentan los políticos al mando para hacer creíble a los ciudadanos y actores económicos que sus compromisos serán sostenidos en el tiempo es la principal fuente de sus costos. “El problema del compromiso”, es decir, el de la confiabilidad/credibilidad intrínseca de todo compromiso de los políticos, no es algo coyuntural o marginal, sino está inserto en la naturaleza misma del intercambio político de la democracia que es un gobierno temporal, con un mandato limitado en el tiempo. Precisamente el límite de tiempo es el que hace que todas las políticas de un gobierno mayoritario puedan ser suprimidas o modificadas por el ascenso de una nueva mayoría con intereses diferentes o antagónicos al poder establecido. No hay modo de que los compromisos que toda política incorpora sean juzgados como compromisos duraderos debido a que la discrecionalidad decisoria anida en la temporalidad obligada de la gobernación democrática, la cual puede presentarse hasta en el mismo periodo de ejercicio de un gobierno cuando éste tiene incentivos para renunciar a sus compromisos de largo plazo y sustituirlos por compromisos coyunturales de alto beneficio. La probable inconsistencia de las políticas en el tiempo está en la base de la incredulidad, la suspicacia y la simulación de los ciudadanos y actores económicos frente a las decisiones de las autoridades, no obstante que para las políticas monetarias, las regulaciones y los proyectos de inversión, que son fundamentales para sostener el crecimiento económico, sea crucial asegurar su continuidad.<sup>73</sup> Se configura entonces un nuevo problema: la credibilidad del principal, que es diverso del de la obediencia del agente y es tan o más importante para la eficacia y respetabilidad del gobierno y la AP. El problema del compromiso puede ser resuelto por dos vías que neutralizan la inconsistencia de tiempo, a saber, la reputación del principal y la delegación de autoridad a un agente.

La reputación del político funciona cuando existe la posibilidad de interacciones iterativas



con grupos de ciudadanos, a lo largo de las cuales va construyendo una imagen de confianza y seriedad, pero aun así siempre se podrá dudar si la parte que goza de buena reputación no vaya a sorprender y deshonre su compromiso precisamente cuando ganó la confianza de la otra parte (el famoso dilema del “último juego”). La otra vía y con mayor efectividad es la de delegar a organismos no mayoritarios, políticamente independientes, el poder de decisión en una cierta área de políticas. A primera vista, parece que la delegación reintroduce la relación entre el principal y el agente, pero no es así, dado que para resolver el problema del escepticismo social respecto de la consistencia de los compromisos del principal, el agente más que obligarse a alinear sus actividades con el principal debe justamente diferenciarse en intereses, preferencias, plazos de tiempo y estructura de incentivos. Sólo un agente que decide y actúa con independencia del político, que toma sus propias decisiones pensando no en los intereses de su político principal sino en el cumplimiento de la función pública que le fue encargada, puede aportar credibilidad y confianza social a los compromisos de larga duración que el político, el principal, hace en sus discursos, planes y políticas. Porque se trata de despertar confianza en el discurso del político, en la seriedad y sustentación de sus promesas, el agente no debe parecerse a su principal, seguir sus instrucciones. La idea de subordinación y acatamiento al principal, que es el supuesto central de la teoría de la agencia, no tiene aquí sentido, así como sería irrelevante una idea débil de delegación, sólo operativa pero no decisoria. Se trata entonces de un agente peculiar, que ha recibido empoderamiento/facultación de un principal, que ha de ser un delegado independiente de su principal y que detenta (no pierde) poder de decisión propio y amplio en un cierto campo de materias. Esta situación lleva a otro tipo de contrato con una hechura diferente a la de principal-agente.

La inconsistencia de una política a lo largo del tiempo no puede producir más que contratos imperfectos o incompletos, por lo que el contrato entre el principal y su delegado asumirá la forma de un “contrato relacional”, cuya característica peculiar es que las partes puedan manejar las contingencias imprevistas en el sentido deseado por ellas o conforme a los propósitos que buscan. Por consiguiente, para neutralizar la desconfianza o incredulidad social ante los compromisos de los políticos, que afecta el bienestar presente y la prosperidad futura de una sociedad, “la parte a la que se delega la autoridad deba ser aquella que tiene más que perder al momento de perder reputación. Muy probablemente será el sujeto que tenga el más amplio horizonte de tiempo, el de mayor visibilidad y el que está involucrado en un campo de transacciones frecuentes: una corte o una entidad reguladora independiente más que un político electo o un burócrata anónimo” (68). Más aún, la delegación de autoridad debe preferir aquella parte que hará uso libre de sus poderes pero que “empleará la autoridad de manera imparcial y efectiva” de cara a los fines públicos deseados. Estos requisitos razonables de delegación para superar el problema de la inconsistencia política obligan a otro tipo de agente con otro perfil, un *agente fiduciario*, y a otro tipo de contrato. Al agente fiduciario se le entregan “derechos de propiedad política”<sup>74</sup> —poderes de decisión en una

determinada materia para un determinado propósito de beneficio público— y se le entregan por razones de confianza o en mérito de que se le tiene confianza porque se considera que tiene las capacidades técnicas y morales para estar en grado de producir los objetivos deseados y, sobre todo, porque se presume que actuará con motivos diferentes al de su principal delegante (particularmente en condiciones críticas) y/o porque se crean las condiciones (institucionales, contractuales) que hacen o fomentan que sea fiel a los propósitos del encargo recibido e inmune a las presiones de los eventuales interesados en cambiar encargo y propósitos. Es una relación basada en la confianza y en una confianza racionalmente fundada en el sentido de las acciones que emprenderá.

Por la naturaleza de su encargo o mandato, el agente fiduciario está sujeto a deberes y responsabilidades abiertas y tomará decisiones conforme se presenten las circunstancias, por lo que su actividad no puede restringirse a precisas y acotadas obligaciones en materias precisas, como las del contrato del agente con su principal. Justamente la conveniencia de que asuma responsabilidades permanentes, amplias, cambiantes según se presenten las circunstancias, en conformidad con el objetivo del beneficio público a lograr, es lo que ha llevado a buscar y preferir un agente de confianza, libre de cláusulas pormenorizadas, supervisión cerrada y otorgamiento de premios por logros predeterminados, pero del que se puede razonablemente presumir que tiene los motivos suficientes para actuar en congruencia con su mandato, que es algo que rebasa los intereses inmediatos y singulares del mandatario o principal. Se trata de un agente al que se ha seleccionado para que maneje fondos, propiedades, derechos, políticas para fines de valor público, por lo que su facultación/delegación es abierta, pero del que es presumible pensar que, por sus características y normas de acción pactadas o institucionalizadas, será leal al encargo más que desleal, traicionando la confianza pública. Hay una real transferencia de derechos de propiedad política de la autoridad al fiduciario, y Majone enumera una convincente lista de organismos no mayoritarios, pensables en formato fiduciario, como bancos centrales, agencias reguladoras independientes, instituciones supranacionales, etc., “que se entienden mucho mejor en los términos del esquema *trustee-property-duty* que en los de la relación principal-agente” (74).

Una de las conclusiones es que la relación fiduciaria trasciende a la relación de agencia, en la que mucha NGP se ha encuadrado deliberada o imitativamente, y acredita ser más productiva para el reordenamiento y la gerencia del sector público, en el que no sólo el principal tiene problemas de obediencia hacia dentro de la AP, sino problemas de mayor envergadura hacia fuera, hacia la sociedad política y económica, donde puede carecer de credibilidad, confianza. El principio fiduciario representa además una opción organizativa pública viable ante la imposibilidad práctica de elaborar contratos completos y ante la tarea frustrante de encontrar los contratos adecuados para diferentes tareas, materias y circunstancias. Parece asimismo otorgar mayor confianza (empoderamiento y apropiación de

su trabajo) a los administradores públicos, creer en su capacidad y ética, que los contratos de control por parte del principal.

La relación entre líderes que son responsables antes sus electores y decididores de política que no son elegidos ha de estructurarse según el principio fiduciario más que según los esquemas de incentivos y monitoreos, sugeridos por la teoría de la agencia, y puede dar pie para transferir derechos de propiedad política —como facultades específicas de política o hasta elementos de soberanía nacional— a una institución independiente. El desplazamiento del foco de atención desde las relaciones relativamente simples, que investiga la teoría de la agencia, hacia las situaciones donde la contratación incompleta y la mutua confianza son de la máxima importancia sugiere un nuevo programa de investigación [76].

### *El gerencialismo*

El enfoque neoinstitucional importa porque dio asidero teórico a las innovaciones organizativas y operativas de la NGP. Pero, en el terreno práctico, en los asuntos relativos a la eficiencia de la estructura administrativa y, en consecuencia, a los patrones de gestión y operación de la AP, la NGP se inspiró en las nociones, hipótesis, problemas, técnicas y procedimientos del *management* empresarial, que se ha caracterizado por su incesante innovación y que a partir de la segunda mitad del siglo XX protagonizó la revolución gerencial de la empresa. El gerencialismo no es una práctica irreflexiva sino que está alimentada por las investigaciones y las publicaciones de los académicos de las escuelas de negocios y alta dirección, complementadas con las ideas y propuestas de empresas consultoras. Aquí sólo procede ofrecer un resumen de los cambios y tendencias que han tenido lugar en la dirección moderna. En términos amplios se puede decir que ha sido un trayecto que ha ido de la gestión burocrática-“científica” a la gestión estratégica, a la gestión de calidad y a la gestión del conocimiento y que este recorrido gerencial se ha sustentado en innovaciones notables en la gestión financiera y contable y en el control de gestión con tableros de mando cada vez más equilibrados e integrales.

En los últimos 50 años han tenido lugar de manera interdependiente varios desplazamientos (inconclusos) en las formas directivas y operativas de las organizaciones.<sup>75</sup> A manera de ejemplo y de manera concisa, han ocurrido los siguientes cambios:

#### *De la gestión operativa a la estratégica*

El horizonte gerencial de corto plazo, los planes operativos anuales (con sus objetivos, metas, acciones, agentes, productos...), el control de gestión basado en la programación/presupuesto anual y/o mediante la universalización de la MBO (gestión por objetivos) en todos los niveles y unidades de la organización, el énfasis exclusivo en la maximización económica, la evaluación

del desempeño centrada en indicadores de exclusiva o predominante naturaleza económica... han dado paso a una gestión que presta mayor atención al futuro, al entorno y al conjunto y las personas de la organización. Por consiguiente, se trata de una gerencia que elabora visiones claras y motivadoras de futuro en las que se destacan los objetivos y procesos centrales del negocio (en tanto preservan y aseguran la excelencia-ventaja competitiva de la organización en su sector de actividad) y que además de los problemas del interno organizacional es capaz de anticipar y manejar las oportunidades y adversidades o desafíos que se presentan en el entorno. Una gerencia que sigue la lógica de acción emprendedora, practica el liderazgo ejecutivo y dirige por políticas/prioridades/“hoshin kanri” (*Management by policy/by priority*), lo que implica realizar *breakthroughs* (mejoras drásticas de las operaciones pasadas) con efectos de valor estratégico. Una gerencia que también sabe ir más allá del eficientismo económico de metas numéricas de utilidades y que concentra la atención no sólo en los “qué” sino sobre todo en los “cómos” distintivos de la organización, en su modo original y acaso único de dirigir, producir, relacionarse, prestar el servicio, el cual suele plasmarse en lineamientos y procedimientos (en políticas), que han probado ser decisivos para sustentar la productividad y competitividad duradera de una empresa.

### *De la gestión funcional a la de procesos*

El modelo burocrático-taylorista, cuyas características distintivas fueron la jerarquización (con un número de niveles jerárquicos proporcional a la dimensión de la organización), las funciones especializadas y la proliferación de los departamentos funcionales, la reducción de la gestión al control del trabajo (tramos de control muy reducidos) o mediante el presupuesto y la programación de alcance anual, su énfasis en costos y eficiencias, la separación aguda entre dirección y operación, la preferencia por operaciones simples que provoca división del trabajo excesiva (con fenómenos de incomunicación, desafección corporativa y desaprovechamiento)... ha dado paso a una organización como “sistema de calidad”, estructurada por procesos (en sentido fuerte o en el sentido débil de alineamiento de los departamentos funcionales al desarrollo de los procesos), procesos que se estructuran como “cadenas de valor” de proveedores-productores-clientes, dirigidas a satisfacer las expectativas del cliente (externo e interno) y a incrementar sus beneficios, utilidades, funciones: “generar valor”, o bien ha favorecido reorganizaciones alternativas internas en forma de corresponsabilidad con los ejecutivos de línea —organizaciones M de tipo divisional o matricial— o mediante la formación de redes de unidades (*business units*) o mediante formas varias descentralizadas de “agencias independientes ejecutivas”, que implican *process ownership/empowerment* (facultación y responsabilización de los niveles subalternos), la preferencia por grupos interfuncionales e interdisciplinarios de tarea, la

incorporación de sistemas de tecnología de información como soporte de la producción, la gestión y el marketing (al límite, *e-business*). Por consiguiente, formas de gestión de calidad (mejora continua, reingeniería, círculos de calidad...) y de gestión por causas/palancas de resultados más que por objetivos.

### *De la gestión de productos a la de servicios*

A diferencia de la producción en masa o en serie de la sociedad industrial y de la gestión científica del trabajo, el servicio adquiere hoy mayor importancia que el producto en su relación con su consumidor y comprador. Además de una explícita reorientación del proceso de producción (diseño, fabricación, distribución de bienes) hacia las expectativas que el cliente expresa sobre los atributos y funciones específicos de un producto, hoy es crucial la tendencia a ofertar los productos en un formato integrado con los servicios, no sólo en el rubro de los bienes duraderos sino particularmente en los bienes de consumo básico y generalizado. La sistemática integración de producto-servicio es clave para generar valor al cliente y para sostener la ventaja competitiva o la excelencia de la organización en su campo de actividad o negocio. La funcionalización del producto hacia el servicio ha estimulado las tendencias recientes de la manufactura y de la industria de los servicios hacia la *Customerization* y ha dado lugar a la *Prosumership*, al papel más activo que ejerce ya el consumidor en el diseño, la elaboración y la provisión de los productos y servicios. Obviamente el peso de los servicios implica gestión de calidad (organización por procesos, mejora continua, reingeniería, *breakthroughs*) y toda una serie de medidas antes, durante y después de la venta de los productos, así como facilidades (crediticias, entre otras) para su adquisición.

### *De la gestión del interno a la gestión del entorno*

La gestión endógena, micro, centrada en el funcionamiento de la organización (“la vida sin clientes”, “la administración pública sin público”), con o sin pretensiones de autosuficiencia o superioridad imbatible, se ha desplegado hacia la gestión exógena, centrada en la visión de la organización, en la orientación explícita de sus productos y servicios centrales hacia las expectativas y satisfacción de los clientes, atenta a la dinámica de los competidores, a las capacidades de los proveedores y a las contingencias de los entornos económicos-sociales-políticos, que son cada vez más abiertos, globales, con comunicación en tiempo real, y que influyen cada vez más determinadamente en el modo de operar de las organizaciones y en su supervivencia. A esta tendencia pertenecen también los crecientes fenómenos de *outsourcing*, *contracting out* entre las organizaciones para fines de eficiencia económica y calidad de sus

insumos o servicios, o los fenómenos de asociacionismo interorganizacional, en el que destaca el enfoque lineal de la creación de “cadenas productivas” o “cadenas de proveedores” y, de cara al futuro, la configuración de “redes de organizaciones virtuales”, en la que cada organización está consciente y dispuesta a integrarse con sus peculiares capacidades productivas y competitivas a diversos y cambiantes sistemas y redes de negocios, que generan valor y utilidades que le serían prácticamente inaccesibles si permaneciera autocontenida.

### *De la gestión de activos a la gestión de competencias/conocimiento*

Comienza a introducirse una nueva línea gerencial que, a raíz de los requerimientos de la gestión estratégica y de calidad, ha revalorizado las competencias de las personas (características personales que son básicas para un desempeño exitoso en un puesto de trabajo) como factores fundamentales para la ventaja competitiva y la excelencia de los productos-resultados, y que ahora se ha desplegado hacia la dirección del conocimiento (*Knowledge Management*), debido a la importancia crucial que tienen hoy los sistemas/tecnologías de información en la operación de las organizaciones, a la necesidad de la innovación tecnológica para sostener e incrementar las ventajas en la competencia, el desarrollo de un país y la generación de valor para consumidores y ciudadanos. A lo que se agrega la conciencia de que el “capital intelectual” es hoy el recurso clave para la productividad-competitividad-rentabilidad de las organizaciones y los países en las condiciones actuales ( $\Rightarrow$  nueva economía).

Las reformas actuales de la AP dejan ver trazos y trazas de los supuestos, métodos, técnicas de la revolución gerencial ocurrida en el sector privado en el momento en que la competencia entre las empresas y la diferenciación social de personas y localidades se expresó en diversas y más exigentes expectativas sobre los bienes y servicios de las empresas, sometió a éstas a la presión de la eficiencia económica, la productividad, la calidad, la ventaja competitiva, la generación de valor. La agenda de la gobernación contemporánea y la agenda político-administrativa de tener gobiernos eficientes con servicios de calidad y alto desempeño, descentralizados, profesionales, responsables, públicos, agentes de futuro... es una caja de resonancia de los supuestos y métodos de gestión estratégica, gestión de calidad, gestión financiera y control de gestión que se han desarrollado en el sector privado.

La mayor parte de los gobiernos ha sido lo suficientemente inteligente para seleccionar los conceptos y los métodos gerenciales del sector privado al emplearlos en el tratamiento de los problemas públicos. Pero no faltan los gobiernos precipitados que imitan acríticamente los modos gerenciales del sector privado y hasta los consideran la panacea, cosa que suele ocurrir cuando, a resultas de las alternancias democráticas de estos tiempos, sus ejecutivos son

primerizos en la AP y vienen con frecuencia de las filas de la administración de negocios. En estos casos se corre el peligro de que valiosas reformas administrativas (como la articulación entre programas operativos y visión estratégica, la certificación de procesos de servicio o la gestión de competencias laborales), debido a su débil fundamentación institucional y a su elemental o impuesta aplicación a las condiciones del quehacer público, terminen por ser pasajeras y contraproducentes, una suerte de moda o una simulación resignada frente al gobierno en turno. El resultado será desacreditar los beneficios y alcances de la NGP, que es la alternativa a las prácticas administrativas de gobiernos inerciales, de inconfesada vocación de mando más que de eficacia y calidad de sus productos y cuyos modos de operar y tristes resultados han sido demasiado vistos.

- 
- <sup>1</sup> Desde mi punto de vista, obras relevantes para conocer las reformas administrativas que han tenido lugar en numerosos países son Ch. Pollitt y Geert Bouckaert (2000) y Donald E. Kettl (2000), un texto conciso pero útil. Obviamente son numerosos los buenos estudios sobre las reformas específicas de cada país en particular. En mi opinión, dos libros ejemplares sobre experiencias de reformas administrativas nacionales son el de P. Aucoin (1995) y el de A. Schick (1996). Fundamentales son también todos los documentos producidos por el PUMA (Public Management Committee) de la OCDE, ocupando un lugar central el estudio-informe (1995), que exponía y ordenaba las reformas administrativas emprendidas por los gobiernos, hasta llegar a sus últimos productos, cada vez más específicos sobre gestión de calidad en el servicio, presupuesto por resultados, auditoría y control de gestión, gestión del desempeño, ejercicio público profesional, agencias públicas independientes... etcétera.
  - <sup>2</sup> No es algo cuestionable que la AP esté “politizada”, si por ello se entiende correctamente que la administración es el proceso analítico, gerencial y operativo mediante el cual se llevan a efecto los objetivos públicos decididos por autoridades legítimas. En cambio es algo cuestionable y destructivo aquella politización indeseable, que ocurre cuando, por meras razones políticas —en el sentido menor de obtener, mantener e incrementar el poder de un partido o grupo—, los políticos interfieren en el *análisis* y la *gestión* administrativa y alteran arbitrariamente su ejercicio y resultados, distorsionando el análisis que sustenta las decisiones y desordenando el proceso de gestión que se encarga de llevar a efecto las decisiones, con el resultado de ocasionar daños sociales.
  - <sup>3</sup> En la experiencia de numerosos países, el ajuste ocurrió fundamental o principalmente por el lado de la contención de los egresos públicos, del gasto, más que por el lado del incremento de los ingresos, por el lado de las contribuciones o impuestos. El ajuste no quiso o no pudo llegar al punto de realizar reformas fiscales fuertes y congruentes, debido a previsibles razones políticas de inconformidad social y castigo electoral, sino que prefirió echar mano de medidas de recorte presupuestario, privatizaciones de las empresas públicas e incremento de precios en los servicios públicos, que han resuelto sólo pasajeramente la inclinación a la crisis fiscal de nuestros Estados desarrolladores y han debilitado su ámbito e incidencia de acción. Hasta la fecha sigue pendiente en muchos países la reforma de la hacienda pública, uno de los puntos decisivos para que se pueda hablar en sentido propio de reforma del Estado y asegurar la consolidación de las democracias.
  - <sup>4</sup> Muchas de estas medidas reformadoras fueron decisiones del poder ejecutivo del Estado y en muchos Estados se tomaron sin mayores problemas debido al peso político y amplias facultades que gozaban sus poderes Ejecutivos con la simpatía de numerosos grupos sociales afectados en patrimonios, capitales y oportunidades de trabajo durante la crisis. Pero otras medidas requirieron reformas constitucionales y legales que, con o sin aguerridos debates legislativos y negociaciones con los opositores, tuvieron en muchos países el efecto colateral de debilitar el autoritarismo, acelerar la liberalización de la política, democratizar el régimen y restablecer la iniciativa de los mercados.
  - <sup>5</sup> Hay consenso en reconocer que el término *nueva gestión* o *nueva gerencia pública* fue acuñado por el investigador británico Christopher Hood, crítico de las reformas británicas, en un artículo multicitado (1989), “A Public Management for all Seasons?”, que fue después desarrollado por él y M. Jackson en un libro (1991).
  - <sup>6</sup> El término que buscó denotar conceptualmente el viraje administrativo que empezó a ocurrir a fines de los ochenta y, en consecuencia, los cambios políticos e institucionales que las reformas administrativas ocasionaban, expresaban o instrumentaban, osciló por varios años entre *governance* y *management*. Una mirada a los libros y artículos (y nuevas revistas) de los años noventa muestran que el sentido, proceso y efectos de la reforma administrativa eran inestablemente definidos con el término de *gobernanza* o con el de *gestión*, a los que se añadía el adjetivo *nueva*. Aunque el término *gobernanza/gobernación* debería destacar más los cambios que ocurrían en las relaciones entre gobierno y sociedad y, por ende, las nuevas formas de conducción social que el gobierno comenzaba a practicar, *gestión* destacaba más bien los cambios de estructura, instrumental y operación de la AP. Pero las distinciones eran permeables y con frecuencia imprecisas, hasta el punto que aún hoy es común en la literatura angloamericana encontrar autores que usan indistintamente *gobernanza* y (nueva) *gestión pública* o no logran establecer con precisión sus diferencias.
  - <sup>7</sup> Se discute, de manera conceptual o nominalista, sobre la equivalencia o diferencia entre *gestión* y *gerencia*. En términos conceptuales y lingüísticos no creo que exista una distinción, en tanto las desinencias *-ción* y *-ncia/nza* denotan en sustantivo la acción y efecto del verbo transitivo. La distinción eventual sería de matices probablemente significativos, en tanto *gerencia* denotaría la instancia o sujeto (personal o colegiado) que lleva a cabo la *gestión* y es de ella responsable,



mientras que *gestión* denotaría justamente el proceso de gestión, sus acciones, instrumentos, modos y prácticas.

- <sup>8</sup> En términos generales pero pertinentes se puede decir que la NGP angloamericana ha sido en el plano teórico y práctico más gerencial que gubernativa o político-gubernativa, dando por supuesto que su sistema de instituciones políticas (Westminster o presidencial) o sistema de gobierno es fundamentalmente correcto y eficaz. Su premisa es que las instituciones políticas y el proceso de gobernación funcionan, no así la estructura y funcionamiento de la AP. Algunos, como Pollitt y Bouckaert (2000), al tomar en consideración el sistema político en su modelo de análisis comparativo de las reformas, y explícitamente D. Kettl (2000), enmarcan la reforma administrativa en el sistema político y la gobernación, independientemente de la corrección del concepto que de ésta tienen. Por ejemplo, Kettl afirma: “La primera generación de reformas nos enseñan una lección importante: las estrategias de reforma de la gestión, para tener éxito, deben encajar en el sistema de gobernación de un país y ser apuntaladas por el sistema político” (32). Algo que no es tan obvio para muchos.
- <sup>9</sup> La definición de *reinención* del gobierno, conforme a su propósito radical, es “la transformación fundamental de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. La transformación se logra al cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y la cultura de las organizaciones públicas” (Osborne y Plastrik, 1997: 13-14).
- <sup>10</sup> Hood vincula el surgimiento de la NGP con otras cuatro “megacorrientes” históricas que ocurren al final del siglo: primero, la tendencia a detener o revertir el crecimiento de los gobiernos; segundo, los cambios tendientes hacia la privatización y la subsidiariedad de los servicios públicos; tercero, el desarrollo de los procesos de automatización y la extensión de las tecnologías de la información que tienen impactos relevantes en las actividades administrativas; cuarto, el impulso a una agenda internacional de las políticas públicas. Crítico de la NGP, Hood cuestiona que se le presente como un enfoque general de aplicabilidad universal, una “administración pública para todas las estaciones”, que ofrece soluciones similares para todas las situaciones organizacionales (y políticas). Esta idea universalista refleja una pretensión de neutralidad técnica cuestionable, puesto que la NGP representa más bien una corriente específica de ideas y valores administrativos, una cultura administrativa históricamente formada y situada, cuya aplicación tiene implicaciones administrativas (y políticas). La NGP representa precisamente los *core values* de la eficacia/eficiencia del desempeño (grupo “sigma”), que son propios de la cultura administrativa angloamericana y que se encumbran en varios países como el valor administrativo superior, superior a los valores de la legalidad, honestidad y rectitud de la actuación pública que asegura certidumbre a los ciudadanos sobre la actuación de los gobiernos (grupo “theta”), que son los valores propios de las administraciones de la Europa continental, o superior al de la flexibilidad de respuesta frente a las contingencias de la vida asociada (grupo “lambda”).
- <sup>11</sup> Aucoin (1995: 2-3).
- <sup>12</sup> Es pionero su libro (Barzelay, 1992). Ahora, en su reciente libro (Barzelay, 2001), de corte más académico, se dedica al análisis comparado de las políticas de gestión pública, con el propósito intermedio de mejorar la investigación y estructurar el diálogo intelectual entre los estudiosos, y con el objetivo final de dar origen a un nuevo campo de la política pública, el de “la política de la gestión pública”, que en su opinión es fundamental para sostener las reformas de la gestión administrativa pública.
- <sup>13</sup> A manera de ejemplo, la tensión frecuente en la AP entre desempeño y observancia de reglas suele arrojar inconsistencias, *trade-offs* (intercambios de un valor administrativo por otro, con los pros y contras de preferir un valor en vez del otro) y hasta suscitar contradicciones en la práctica administrativa. Por un lado, se exige alto desempeño económico a las unidades y al personal y se les invita a orientarse por el logro de resultados más que por la observancia de reglas y, por el otro, en los países con tradiciones y convicciones fuertes de derecho administrativo público o en los países que viven procesos de consolidación democrática, se exige al personal cumplimiento riguroso de leyes, reglamentos y procedimientos, en correspondencia con los valores de la legalidad, la igualdad de trato, la certidumbre jurídica y la rendición de cuentas.
- <sup>14</sup> El modelo de Pollitt y Bouckaert, a pesar de ser el más estructurado, no resulta empero muy elegante, puesto que hay que tomar en consideración un gran número de factores, sin ponderación alguna entre ellos. Representa un marco de referencia que recapitula una puntillosa investigación narrativa sobre las reformas administrativas ocurridas en 10 países: Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, EUA, Francia, Alemania y tres nórdicos, Finlandia, Holanda y Suecia, reformas que son resumidas y clasificadas con claridad (en su Apéndice final, *Country Files*), aunque no son explicadas con referencia a las 12 variables propuestas por su “modelo de reforma de la gestión pública”. Fuera de su sesgo nórdico y angloamericano, el libro es útil por la recapitulación y catalogación que ofrece de las reformas realizadas en esos 10 países, pero está por

probarse su productividad teórica, dada la multiplicidad de variables en juego. Su principal mérito reside en que permite analizar las reformas ocurridas conforme a un mismo marco de referencia.

- 15 El modelo de Flynn tampoco resulta elegante, por cuanto que al especificar los tres contextos y los tres factores determinantes inmediatos que explican la aparición, diferencias y resultados de las reformas listan un número demasiado extenso (47) de variables singulares para ser consideradas y ponderadas.
- 16 El estudio empírico de validación heurística del modelo aborda deliberadamente cuatro países: Australia, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia, por cuanto los dos primeros son referencias exitosas de la NGP con efectos de transformación notables y socialmente aceptados, mientras los dos escandinavos se han distinguido por ser reticentes a la NGP o por haber implementado las reformas parcialmente y sin grandes cambios en el sistema administrativo y estilo de gobernación. El estudio mostrará que, no obstante que los cuatro países son de tradición estatista, comparten semejantes niveles de bienestar y estilos corporativos de gobierno y que las reformas fueron impulsadas por partidos socialdemócratas; las diferencias se deben a diversos factores de entorno y a diversos sistemas políticos (modelo Westminster y de estado de derecho continental) y administrativos.
- 17 Conde Martínez (en Olías de Lima, 2001: 371-395) clasifica y expone cuatro modelos de reforma: el modelo anglosajón, el modelo europeo continental, el modelo europeo septentrional (países escandinavos y países bajos) y los países en transición (de la Europa oriental).
- 18 Las reformas administrativas decisivas para dar forma a la NGP, que impulsaron Margaret Thatcher y John Major, fueron: la creación de la Efficiency Unit (1979), la Financial Management Initiative (1982), las reformas administrativas del *Improving Management in Government: The Next Steps* (1988), *Competing for Quality* (1992) y *The Citizen's Charter* (1992), que se expanden al Commonwealth, con particular éxito en Australia y Nueva Zelanda. En este país paradigmático de la NGP son momentos clave *The State Sector Act* (1988) y *The Public Finance Act* (1989). En los Estados Unidos comienza el movimiento de reforma con la *National Performance Review: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (1993), bajo el liderazgo del vicepresidente Al Gore, y con la aprobación de la ley *Government Performance and Results Act* (aprobada en 1993 para entrar en vigencia en 1999).
- 19 Ch. Pollitt y G. Bouckaert (2000: 273) dividen en tres momentos las reformas del Reino Unido: a) 1979-1982-1983 son las reformas dirigidas a la eliminación del desperdicio en las organizaciones del gobierno y al ahorro de recursos; b) 1982-1987 son las reformas orientadas a la mejora de la gestión financiera del conjunto del gobierno y, en consecuencia, a la mejora de la eficiencia económica; c) 1988 en adelante son las reformas liberadas del estricto enfoque financiero, que profundizan la descentralización, introducen incentivos de mercado en la práctica administrativa y orientan la AP hacia las expectativas de los ciudadanos.
- 20 En este texto se presta atención sólo a la estructura administrativa y su eficientización más que al redimensionamiento de la administración, que es también un componente esencial de la reforma, o a la creación de instituciones (llamadas "instituciones no mayoritarias") independientes del poder y del juego político, como las bancas centrales. Por consiguiente, no se destaca el tema de la privatización de las empresas públicas británicas (por ejemplo, British Telecom, 1984 o British Gas, 1986), aunque sí el de la privatización en el sentido de *outsourcing* y *contracting out*, relativos a la adquisición de insumos y a la provisión de bienes y servicios mediante empresas privadas y organismos no gubernamentales no lucrativos.
- 21 El libro que describe y analiza con detalle esta primera fase de reformas del gobierno británico y que es referencia obligada es el de L. Metcalfe y S. Richards (1987). Otro libro que relata las primeras reformas británicas (M. Thatcher) y también norteamericanas (R. Reagan), con particular atención a su impacto en los servicios públicos de educación y salud de un Estado social es el Ch. Pollit (1990). El libro mantiene una perspectiva crítica a las reformas NGP angloamericanas que adscribe a lo que llama "gerencialismo neotaylorista", con críticas acertadas y otras francamente prejuizadas.
- 22 Para ese fin, desde 1979 se introdujo el MINIS (Management Information System for Ministers), que va a adquirir una importancia notable en el FMI. El sistema está diseñado para que el ministro, que ahora debe asumirse como el ejecutivo o *manager* de su ministerio, disponga de la información relevante que le permita estar en condiciones de conducir (decidir, monitorear, evaluar, corregir) las operaciones de su ministerio, prestando atención a la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto en relación con la realización de los objetivos claros y mensurables de los programas. En la práctica el sistema se alimentaba de la evaluación anual de los resultados alcanzados y los recursos utilizados para ello por los departamentos de

cada ministerio y por las divisiones o unidades que integran cada departamento.

- 23 La FMI 1982 tiene tres principios básicos: “promover en cada departamento una organización y un sistema en el que los directivos de todos los niveles tengan a) una clara definición de sus objetivos y medios para evaluar y, en lo posible, medir las actividades y los resultados en relación con estos objetivos; b) una responsabilidad bien definida por hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo la evaluación crítica de los resultados y del valor obtenido a cambio del gasto; c) la información (especialmente sobre costes), la formación y el acceso a la asesoría de los expertos que sean necesarios para ejercer su trabajo con eficacia” (Metcalf y Richards, 1989: 266)
- 24 La tesis es revolucionaria, pues tanto la dominación racional de Weber como la gestión científica del trabajo o como la “departamentalización funcional”, que fue emblemática de la AP del siglo XX, comparten la tesis de que la organización asegura eficacia y eficiencia en la realización de sus fines en tanto posee una estructura jerárquica y centralizada, “verticalmente integrada”. En su visión los dos problemas esenciales de toda organización, la coordinación de sus actores y la eficacia-eficiencia (técnica y económica) de sus acciones, es favorecida por la centralización del mando a través de una escala de jerarquías o una línea de mando con responsabilidades específicas y ámbitos de control precisos y limitados y en conexión con una integración funcional progresiva de todas las actividades en superiores conglomerados de acción y resultados. En contraste, la NGP británica lanza la tesis de que la descentralización, la organización pública descentralizada, es la que favorece la coordinación y la eficiencia de sus miembros y la capacidad de respuesta flexible y oportuna tanto a cambios del entorno como a demandas de ciudadanos. Va de suyo que esta tesis no es un invento de los funcionarios sino que se ha ido configurando y probando a partir de los desarrollos de la teoría/sociología de la organización y la gestión desde los años sesenta.
- 25 Algo muy diferente al comportamiento de nuestros gobiernos en el que el enfoque de finanzas públicas, vigilado e impuesto por nuestros económatas, no ha llegado ni siquiera a hacer eficiente (acaso ahorrar recursos) el modelo administrativo tradicional, tanto menos a propiciar su reordenamiento hacia la calidad del servicio público. Uno de los agentes que han impedido la valorización de la NGP en nuestro medio, reduciéndola sólo a gerencia financiera eficientista de servicios, han sido nuestros economistas, que prestan atención principal o únicamente a asegurar el sostenido equilibrio financiero del Estado. Algo indudablemente necesario, meritorio, pero insuficiente y hasta fuera de tiempo con el tiempo del país. En efecto, comenzamos a vivir en algunos países la paradoja de un Estado fiscalmente saludable y una sociedad de defectuosa productividad, competitividad, con predominantemente malos servicios públicos. Por lo demás, la lectura de las reformas mundiales muestra que las reformas han tenido dos tipos de ministerios/Secretarías de tesoro, finanzas, hacienda. Hay los que, por su claridad de visión y su convicción en la necesidad de que el Estado sea factor de éxito de su sociedad, rehicieron las bases financieras del Estado y, sobre esa base, hicieron más eficiente el desempeño público; reordenaron la administración y la orientaron directamente al servicio de la ciudadanía. En contraste, en otros países, hay altos funcionarios de visión menor que no han salido ni mental ni políticamente de los imperativos y cálculos de ajuste financiero como el criterio supremo de toda la actuación gubernamental. Peor aún, las reformas se tensan político-burocráticamente y terminan en desastres y pérdidas de tiempo cuando se encarga en paralelo la reforma administrativa a los ministerios de finanzas o hacienda y a otros ministerios de varios nombres como función pública, desarrollo administrativo, reforma del Estado. De estas tensiones improductivas sobran casos en América Latina.
- 26 El ministerio británico del Tesoro solicitó a todos los departamentos que integran los ministerios que revisaran las funciones que llevaban a cabo y los resultados que obtenían, para que, después de una autoevaluación institucional honesta, decidieran entre cinco opciones de reorganización: *cierre*, *privatización*, *operación mediante contratos externos*, *transformación en agencia ejecutiva* y *mantenimiento sin cambio*.
- 27 Cabe recordar el artículo pionero de M. Landau y R. Stout (1979), escrito años antes del movimiento de la nueva gestión pública.
- 28 Mucha tinta y tiempo se han gastado en la discusión sobre la corrección del término y concepto del ciudadano “*cliente*”, puesto que se consideraba que su aceptación significaría la capitulación de la filosofía política fundadora del Estado moderno a las tesis groseras del gerencialismo privado. El dramatismo conceptual es explicable por cuanto es una categorización del ciudadano en sentido contrario al lenguaje común y saber convencional de la AP y por cuanto la reproducción precipitada de conceptos, provenientes de la gerencia privada, sin someterlos a prueba y resignificación desde los principios y valores de la filosofía política del Estado (o de las “teorías” consagradas de la ciencia política y la AP) provoca más problemas que los

que quiere resolver. Mi posición en este punto es recordar que así como el Estado no puede ser reducido a una instancia de servicios públicos, pues tiene más y superiores tareas que la simple prestación de servicios, así también el ciudadano del Estado no puede reducirse a un cliente o usuario de servicios, pues su ciudadanía contiene más y superiores cualidades como la de titular de derechos y obligaciones, elector, contribuyente, participante en la esfera pública, respetuoso de la ley, corresponsable de su comunidad política, etc. Sin embargo, en la dimensión estrictamente administrativa, en la que el ciudadano es usuario de específicos servicios públicos, puede ser entendido como cliente en el sentido de que es un demandante o usuario permanente, habitual, asiduo o periódico de los servicios públicos y en el sentido de que (sin cancelar su derecho a exigirlos y recibirlos) recibe los servicios a cambio de sus contribuciones fiscales personales (y/o de las contribuciones del conjunto de su comunidad) y a cambio del cumplimiento de sus obligaciones legales. Hay una suerte de intercambio entre contribución fiscal y observancia de la ley en sociedades con ciudadanos que, por la precariedad de sus condiciones de vida, están imposibilitados de pagar impuestos. Es su aporte a la estabilidad de la realidad pública. Un artículo sensato es el de S. Richards (1994).

<sup>29</sup> La prueba del mercado ha tenido muchas variantes en su aplicación. La más practicada en muchos de nuestros países ha seguido los siguientes pasos con el apoyo de preguntas sobre la actividad que realiza una específica unidad administrativa, sea una organización en su conjunto o unidades específicas o programas...: 1) *¿Debemos hacer* lo que estamos haciendo, es decir, estamos constitucional-legalmente obligados a realizar las funciones y los objetivos que estamos realizando? En caso de respuesta negativa, la opción de mercado (privatizar o contratar a externos) es recomendable o exigida y hay que examinar su viabilidad en las condiciones del país o la localidad. En caso de respuesta positiva, porque existe un imperativo constitucional o legal que vincula al gobierno, se procede a la cuestión 2) *¿Tenemos que hacer* lo que estamos haciendo, tenemos que hacerlo nosotros mismos o podemos hacerlo mediante otras organizaciones, privadas o sociales, dispuestas y capacitadas para hacerlo? En caso de respuesta negativa, la opción de mercado es recomendable o exigida y se procede a contrataciones competitivas entre empresas y ONG. En caso de respuesta positiva, porque se tienen razones para que el gobierno siga actuando en el campo, se procede a la cuestión 3) *¿Lo hacemos mejor* que las organizaciones privadas o sociales en términos de eficiencia y/o calidad o podemos mejorar nuestros procesos y hacerlos más eficientes? En caso de respuesta negativa, la opción de mercado sigue abierta o representa una referencia emuladora (*bench marking*) de cómo hacer mejor las cosas.

<sup>30</sup> “Se reconoció en la *citizens’s charter* el significado simbólico del concepto de cliente. El gobierno central escogió una posición de defensor de cada cliente frente a las grandes unidades de productores de los servicios públicos de tipo monopolista. Ya que el cliente no era capaz de defender sus intereses en cualquier circunstancia, la carta le proporcionaba el marco general a partir del que podía hacer oír su voz, creando unos mínimos de rendimiento de cada servicio... Las ‘cartas’ son, pues, otra evidencia más en apoyo del argumento de que la gestión orientada hacia el cliente ha ido alcanzando un desarrollo en nada despreciable” (Richards, 1994: 9).

<sup>31</sup> Citado por D. Kettl (2000: 14) haciendo referencia al artículo de S. Borins (1997).

<sup>32</sup> Véase D. Osborne y P. Plastrik (1998).

<sup>33</sup> Abundan informes y análisis sobre la reforma neozelandesa. Los estudios más citados e influyentes sobre Nueva Zelanda son dos obras colectivas de J. Boston, J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (1991 y 1996). Otro estudio es el multicitado de A. Schick (1996).

<sup>34</sup> Un buen resumen de las reformas neozelandesas (aplicables a y aplicadas en otros países) se encuentra en Pollitt y Bouckaert (2000: 254), basados en los resultados de J. Boston, (1996: 81-82): *a*) preferencia al sector privado sobre el público en los campos donde sea posible; *b*) preferir las organizaciones no departamentales (agencias ejecutivas) para la implementación de las políticas; *c*) preferir las pequeñas organizaciones; *d*) preferir organizaciones enfocadas en un solo propósito/objetivo más que las de objetivos múltiples; *e*) preferir una estructura administrativa multiforme más que uniforme; *f*) separar la formulación de la política respecto de su operación; *g*) separar el financiamiento de la adquisición y ésta de las actividades de provisión de bienes y servicios; *h*) separar la regulación de la operación; *i*) separar las actividades de provisión respecto de las operaciones de control interno y auditoría; *j*) preferir una provisión multiforme más que uniforme; *k*) preferir organizaciones delgadas, ligeras, más que de muchos niveles jerárquicos; *e*) preferencia por responsabilidades directas y precisas en vez de difusas entre varias autoridades; *m*) preferencia por la descentralización en todos los campos donde sea posible.

- <sup>35</sup> La dirección estratégica en el sector público tiene su primer asomo, que sacude los predominantes estilos públicos de dirección y planeación de los gobiernos, más operativos o de corto plazo, debido a los inexorables cortes anuales de presupuestación y control legislativo y a los términos electorales del periodo de gobierno. El efecto práctico de la dirección estratégica fue distinguir entre “áreas de resultados estratégicos” (*strategic results areas [SRA]*), que eran las grandes metas o prioridades del gobierno, y “áreas de resultados clave” (*key results areas [KRA]*), que eran los objetivos y metas particulares de los departamentos o agencias, que se establecían en congruencia con los enunciados genéricos de la agenda directiva del gobierno y que se traducían en estrategias específicas (políticas, programas, servicios), que definían las especificaciones de los productos y resultados, así como los tiempos en que las áreas debían mostrar resultados. Los objetivos, entendidos como resultados estratégicos esperados, definen los objetivos/resultados programáticos clave y éstos la presupuestación (anual o multianual) y la actividad de las diversas unidades administrativas que componen un gobierno. De esta manera se genera orden financiero y administrativo en la actuación del gobierno, pero el orden está en función de llevar a efecto la cadena de objetivos programáticos-estratégicos, relativos a los valores que la sociedad busca.
- <sup>36</sup> Técnicamente por *accrual accounting* o *accrual basis of accounting* se entiende que se reportan los ingresos/utilidades y los gastos en el momento en que respectivamente se obtienen o se comprometen, aunque sólo posteriormente (por ejemplo, el año entrante) se vaya a recibir el dinero efectivo o a pagar en efectivo. Este criterio contable permite tener una apreciación más integrada de la relación global entre los ingresos y los gastos de una organización y del valor contable de sus operaciones. En los términos de la OCDE (1995: 101), “la contabilidad integral (*accrual accounting*) busca relacionar los costos en los que se ha incurrido durante un periodo contable establecido con los beneficios recibidos, así como relacionar las utilidades obtenidas con los bienes y servicios producidos. La relación de gastos y utilidades permite determinar la ganancia en el caso de los negocios y establecer en las organizaciones no lucrativas el costo neto de la provisión de sus servicios. La base integrada del informe es útil para tener información en temas tales como los recursos que realmente maneja una entidad, el costo total de la provisión de un servicio y la valoración de la eficiencia o economía de ciertas operaciones. Es asimismo esencial para medir el desempeño del proveedor y comparar sus costos con los de los proveedores del sector privado”.
- <sup>37</sup> Para el caso de Canadá el libro ejemplar, por sus atinados planteamientos de problemas y análisis comparativos más que por la información que arroja sobre las reformas, es el de P. Aucoin (1995). Otro libro estudiado y citado es el de D. J. Savoie (1994).
- <sup>38</sup> “Se cambió el foco del cambio organizacional y de la devolución (de poderes y facultades) se pasó a las fusiones de numerosos departamentos y al redimensionamiento del personal y los gastos de todos los departamentos. Sin embargo, la consolidación de las estructuras departamentales y de otras entidades del portafolio ministerial, combinada con la operación del Sistema de Gestión del Gasto del gobierno liberal, representan posiblemente un marco organizacional y decisorio en el que puede aumentar la desregulación de los controles de las agencias centrales y aumentar la delegación de autoridad” (Aucoin, 1995: 133).
- <sup>39</sup> La primera iniciativa fue de 1962, relacionada con la introducción del Sistema de Presupuesto por Programas (PPBS, por sus siglas en inglés), como sucedió en varios países. La segunda fue el Policy and Expenditure Management System (PEMS), en 1972, que trataba de poner orden y disciplina en el gasto público sujetando las estimaciones de gasto de las políticas y programas de un crecido y disperso aparato gubernamental a la aprobación y control de agencias centrales y comités ministeriales, que hicieron más burocrático y tenso el proceso.
- <sup>40</sup> Ejemplos de racionalización, austeridad y control burocrático fueron la puesta en práctica de la Presupuestación por Programa (el famoso PPBS: Planning, Programming, Budgeting System), combinada con la Gestión por Objetivos (MBO), la Presupuestación Base Cero (ZBB) o los esfuerzos por introducir la Gestión de Calidad Total (TQM). Merece mención la Civil Service Reform Act (1978) del presidente J. Carter, ley en la que se crea el Senior Executive Service, que va a integrar a más o menos 8 000 servidores públicos de alto nivel y antigüedad e introduce formalmente por primera vez la evaluación del desempeño de los altos ejecutivos del gobierno, establece el pago con base en el mérito y trata de acercar los sueldos de los ejecutivos públicos al de los privados. Pero la iniciativa más citada fue la Grace Commission, creada en 1982, en la presidencia de R. Reagan. Se trató de una comisión presidencial para la “evaluación del sector privado sobre el control de costos”, integrada por personas y compañías del sector privado, que habían recibido el encargo de identificar las ineficiencias y desperdicios de la burocracia y presentar recomendaciones para combatir sus causas. La comisión presentó cientos de recomendaciones para eliminar gastos innecesarios y hacer economías importantes, aunque en los hechos no

modificaron ni las estructuras administrativas ni los comportamientos de las burocracias ni el patrón de abundante gasto público, que creció en el periodo de Reagan hasta elevar la deuda del gobierno federal a la ingente cantidad de cuatro trillones de dólares.

- 41 El NPR inicial de 1993 fue una iniciativa de examen y evaluación de seis meses, llevada a cabo por grupos de empleados federales previamente seleccionados y entrenados que revisaron el comportamiento de las diversas unidades del gobierno y el funcionamiento de sistemas administrativos comunes, como presupuestación, adquisiciones y gestión del personal. Se crearon adicionalmente “grupos de reinversión” y “laboratorios de reinversión” en los diversos departamentos del gobierno federal. El informe de 1993 es el titulado *Crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos*, que hizo 384 recomendaciones, presentó propuestas de ahorros equivalentes a 108 billones de dólares y una reducción de 252 000 personas, particularmente en *staffs* de analistas y estructuras de control, “que no sólo bloquean la creatividad de los trabajadores y directivos de línea, sino que consumen cada año billones en salarios, beneficios y costos administrativos” (1993: IIII). El informe tiene cuatro capítulos que resumen la filosofía y propósito de la reforma: 1) cortar *the red tape* (los numerosos trámites oficiales de supervisión y autorización, rígidos y pormenorizados en sus requerimientos, con múltiples formas y firmas, que provocan ineficiencias y afectan a los ciudadanos); 2) dar prioridad a los ciudadanos usuarios; 3) empoderar a los empleados para que logren resultados; 4) recortar hasta la médula.
- 42 En un libro posterior de Osborne, escrito con un nuevo socio, P. Plastrik (1998) retoman de manera más programática el tema de la reforma de la AP en un sentido emprendedor y gerencial con la fórmula de sus cinco “c” o cinco estrategias “para cambiar el ADN del gobierno”: *Core, Consequences, Customer, Control, Culture Strategies* (Osborne y Plastrik, 1998: 38-48), que constituyen la espina dorsal del libro. La estrategia Central de las organizaciones y sistemas de la AP alude a la necesidad de revisar lo que se hace y reconstruir la claridad de propósito, rol y dirección del gobierno y la AP. La estrategia Consecuencias o efectos/resultados significa revisar y reconstruir los incentivos de la AP a fin de fomentar y asegurar la competencia, el desempeño y el talante emprendedor en y entre las organizaciones y sus directivos, que llevarán a producir mayores y mejores consecuencias públicas. La estrategia Consumidor o cliente se concentra en el aspecto de la responsabilidad/rendición de cuentas de los organismos públicos y promueve la orientación directa de la AP hacia el ciudadano usuario de los servicios, con una gestión que asegure la calidad del servicio y abra la oportunidad a los ciudadanos de elegir entre opciones competitivas de servicio público, en contrapunto a la homologación y la inercia. La estrategia Control hace referencia a la distribución de la autoridad o del poder de decisión en la AP y, en sustitución de la jerarquía burocrática, apunta como necesario el fomento del empoderamiento/facultación de las organizaciones, del personal público y de la misma comunidad, exterior al gobierno. Es el tema de la descentralización como carácter distintivo de la NGP. Por último, la estrategia Cultura plantea que para la aparición y consolidación de la NGP exige una nueva cultura organizacional y de servicio público que implica “romper hábitos, mover corazones y ganar las mentes” de autoridades y funcionarios. En conexión, el nuevo ADN gubernamental está integrado por “propósito, incentivos, responsabilidad, poder y cultura”.
- 43 “En los años recientes, nuestros líderes respondieron a las crisis con la medicina tradicional. Echaron la culpa a los burócratas, tronaron contra “el fraude, el desperdicio y el abuso” y establecieron más controles sobre la burocracia para atajar esos males. El resultado es que ya no se puede distinguir la medicina de la enfermedad. El problema no se ubica en la flojera e incompetencia de la gente, sino en el *red tape* y la regulación asfixiante que elimina cualquier onza de creatividad. El gobierno federal está integrado por gente buena atrapada en sistemas malos: los de presupuesto, de personal, de adquisiciones, de finanzas, de información. Cuando nos quejamos de la gente y le imponemos más controles, el resultado es empeorar el funcionamiento de los sistemas” (A. Gore, 1993: 2).
- 44 “La clave para entender la estructura funcional de la AP norteamericana es la siguiente: la tendencia de la gestión pública a lo largo del tiempo ha sido seguir el paradigma prevaleciente de la gestión privada. Los años treinta no fueron excepción. El Comité de Roosevelt y las dos posteriores comisiones de Hoover recomendaron una estructura modelada en gran medida a la manera de las corporaciones más importantes de los años treinta. En cierto sentido, ellos llevaron el modelo GM de organización al gobierno. Pero en los años ochenta la GM reconoció que ese modelo había dejado de funcionar. Cuando crearon su división Saturno, la primera en 67 años, la GM abrazó otro modelo... una organización más emprendedora, con pocos niveles jerárquicos, pocas reglas y empleados facultados para hacer lo necesario para satisfacer al consumidor. De cara al real peligro de quiebra, las mayores corporaciones norteamericanas revolucionaron el modo como hacían sus negocios. Y el gobierno del presidente Clinton, enfrentado al doble déficit de presupuesto y de desempeño, que minan la confianza pública en el gobierno, ha decidido hacer lo mismo” (A. Gore, 1993: 9).

- <sup>45</sup> Incrementar la autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos es fundamental para desarrollar una cultura orientada al desempeño. La devolución de las decisiones sobre la asignación de recursos —de los cuerpos de la alta dirección central a los departamentos y agencias de línea, de los niveles altos a los inferiores del gobierno, desde el sector público al sector privado de subcontratistas— se ha vuelto una práctica extendida entre los países miembros. El propósito consiste en motivar a los directivos a enfocarse en los resultados, otorgándoles flexibilidad y autonomía en el uso de los recursos financieros y humanos. El *quid pro quo* de la autonomía adicional es asumir una mayor responsabilidad/rendición de cuentas por el desempeño” (8).
- <sup>46</sup> En el pensamiento de la OCDE las agencias ejecutivas independientes, a la manera de la vertiente angloamericana, fueron objeto de seguimiento más que de recomendación. Es previsible la reacción de incomodidad de las administraciones continentales clásicas. Sin embargo, recientemente, se ha involucrado en el tema. De hecho, hoy, el informe-estudio más acabado sobre estos órganos descentralizados e independientes es el *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies* (2002).
- <sup>47</sup> S. J. Burki y G. E. Perry (1998).
- <sup>48</sup> La Declaración de Santiago, como bien resume el informe del Banco Mundial (BM), “comienza con metas ambiciosas para la educación, seguidas por el apoyo explícito a las reformas del sector financiero, judicial y público” (8). El libro de Burki y Perry justamente aborda los temas de la reforma financiera (capítulos 3 y 4), educativa (capítulo 5), judicial (capítulo 6) y de la administración pública (capítulo 7), que es el que nos concierne.
- <sup>49</sup> Éxitos y limitaciones son reconocidos en la Declaración de Santiago. “Hemos alcanzado beneficios económicos reales en las Américas como resultado de un mayor grado de apertura comercial, de transparencia en las reglamentaciones económicas, de políticas económicas sólidas consistentes con una economía de mercado, además de los esfuerzos efectuados por el sector privado para aumentar su competitividad. Aun cuando algunos países de la región han sido afectados por presiones financieras y otras dificultades económicas... la tendencia general en las Américas ha estado marcada por un crecimiento económico más rápido, menores índices de inflación, mayores oportunidades y confianza al insertarse en el mercado globalizado. Pero, “la superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión”.
- <sup>50</sup> Todo el informe mantiene como referencia el neoinstitucionalismo económico, que suele caracterizar los análisis y recomendaciones del Banco Mundial en temas de Estados, políticas públicas y administración pública. En su definición, las instituciones son “las normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad” (11), en el entendido de que las normas representan o establecen los incentivos que configuran el comportamiento de las organizaciones y los individuos. Las instituciones son cuerpos de normas que por lo que prohíben y permiten en las relaciones sociales generan incentivos para realizar o inhibir ciertos comportamientos.
- <sup>51</sup> Tesis y propuestas del excelente informe de 1997 son: la necesidad de Estado pero la exigencia de un Estado eficaz, la distinción entre lo que el Estado produce y la manera como lo produce (funciones e instrumentos, objetivos y procesos), *la doble estrategia* para lograr que el Estado participe de manera eficaz en el proceso de desarrollo, que son *a)* acomodar la función del Estado a su capacidad y *b)* revitalizar las instituciones estatales. El ajuste de la función a la capacidad implica cinco funciones esenciales: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionador, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de grupos vulnerables y defensa del medio ambiente. La revitalización de las instituciones estatales se centra en la creación de incentivos que mejoren el rendimiento de los funcionarios públicos y mantenga a raya sus posibles arbitrariedades mediante normas y controles eficaces, un sistema de contratación y ascenso basado en los méritos con remuneración suficiente, introducción de la competencia, consulta y participación ciudadana.
- <sup>52</sup> Véase más adelante en este capítulo el apartado “El neoinstitucionalismo económico”.
- <sup>53</sup> La informalidad de la AP latinoamericana es un tema merecedor de un largo estudio descriptivo y explicativo, en el entendido de que los factores a los que la informalidad debe su aparición y validación son múltiples y de viejas raíces históricas. A decir verdad, ningún teórico de las organizaciones se extrañaría de la presencia de estructuras informales que cohabitan en

una organización con las formales y que normalmente aportan muchos beneficios (véase Chester I. Barnard). El problema surge cuando la informalidad se separa de la formalidad reglamentaria a tal punto que se convierte en una estructura paralela, con una lógica de acción autónoma (aunque tolerada o aceptada por gobiernos y ciudadanos), cuyo efecto final real o probable es la ineficacia, ineficiencia, mala calidad y, en el sector público, la corrupción y la ilegalidad. En respuesta a esta situación no faltan voces que apuntan razonadamente que, antes de explorar el territorio de la NGP, procede construir formalmente la dominación legalracional de la burocracia clásica, precisamente ahora que nuestros países están dedicados a (re)construir el estado de derecho y a consolidar el régimen democrático.

- <sup>54</sup> Llama la atención que el informe del BM, en el que reivindica las instituciones, no ponga el acento en la ley, en la exigencia de que los funcionarios públicos procedan en su actuación conforme a las prescripciones de las leyes, siendo que la AP de modelo jerárquico, en la definición típico-ideal de Weber, no es sólo un esquema de acción que asegura la racionalidad o eficacia de la acción sino también la legalidad de la actuación del poder público: la “dominación legal-racional (burocrática)”, que es característica del Estado moderno.
- <sup>55</sup> Se reitera que el control es una herramienta directiva eficaz cuando se trata de grupos reducidos de personal, en sintonía con el reducido “tramo o ámbito de control” de la gestión científica del trabajo. En cambio, la posibilidad de dirección mediante supervisión directa se vuelve prácticamente nula cuando crece el número y la diferencia de unidades, personal y actividades.
- <sup>56</sup> La referencia constante en el libro a “los países avanzados” denota una vieja idea de desarrollo en la que los países “atrasados, rezagados” deben progresar hacia las situaciones (en este caso, “instituciones y organizaciones” administrativas) de las sociedades europeas y angloamericanas, que representan las formas sociales de convivencia ejemplares y no sólo preferibles. Esta postura es constante en el libro del BM. Sin embargo, es conveniente afirmar que la nueva administración pública de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, aunque pueda emular las iniciativas emprendidas por los países avanzados mediante métodos de *benchmarking* o de análisis comparado, tendrá valor en nuestro medio a condición de que ofrezcan un instrumental idóneo para resolver nuestros problemas de gobierno y sociedad. La prueba de validación de una propuesta o tecnología administrativa consiste en registrar si su uso arroja o no resultados para una organización o sociedad. Lo característico de los teoremas y las tecnologías administrativas es su baja universalidad, su dificultad de reproducirse universalmente sin variaciones, a diferencia de las creencias universalistas de los economistas, basadas en sus modelos de comportamiento racional. Esta característica de las proposiciones y propuestas administrativas es algo que no percibe o comparte el estudio del BM, en conformidad con su tradición de reelaborar los problemas sociales en modo económico, que en este caso significa reducir el comportamiento administrativo a uno económico, aunque neoinstitucionalista económico.
- <sup>57</sup> En opinión correcta del informe, los países que más han avanzado en la implementación de este modelo son el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (el ejemplar), aunque Chile, Suecia y Singapur también han emprendido reformas en esa dirección y otros más en nuestra región. En cambio, entre los países más escépticos frente a los nuevos enfoques se encuentran Japón, Alemania y Francia, que “han mantenido la tradición jerárquica, aduciendo que es necesario mantener una ética de servicio público, administración equitativa conforme a derecho y la política fiscal, gestión eficiente del servicio y control del tamaño y de las finanzas del sector público” (142).
- <sup>58</sup> Estas tesis remiten al famoso libro de A. Hirschmann, maestro reconocido de muchos funcionarios e intelectuales latinoamericanos: *Exit, Voice and Loyalty* (1969; trad. esp. FCE, 1977). Conviene llamar la atención acerca de que mientras el debate mundial sobre la gobernación y la AP se concentra en dos vertientes, las jerarquías y los mercados, o se introducen las *redes* como una tercera opción respecto de los otros dos mecanismos de coordinación social, el Consenso de Santiago introduce una prometedora tercera vertiente de debate, las jerarquías, los mercados y la *voz*, que remite a los dispositivos de las instituciones políticas democráticas, articula la NGP con la (nueva) gobernación y rebasa el enfoque gerencialista dominante. Un aporte latinoamericano. Sin embargo, la opción reformadora del BM parece inclinarse por los mercados.
- <sup>59</sup> *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, 1998. Este documento, como dicen las autoridades del consejo, “fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre por el Consejo Directivo del CLAD, el cual está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la Reforma del Estado de los 25 países miembros”. Más realistamente dicho, su validación y aprobación protocolaria en la reunión del CLAD en Madrid no significa más que un documento que recoge posiciones y recomendaciones de intelectuales y funcionarios relevantes, pero que por sus resultados parece que no puede ser



considerado objeto de un compromiso serio de los gobiernos de la región.

<sup>60</sup> Éste es un ejemplo de los muchos juicios de valor que con frecuencia se cuelan en la redacción del documento CLAD. Es excesiva la afirmación de que las reformas financieras-fiscales ocurridas en el primer momento poscrisis hayan sido producto de un grupo de tecnócratas sin control ni representatividad. En muchos países la reforma financiera-fiscal del Estado desarrollador fue una clamorosa demanda social, después de la destrucción ocurrida de la economía nacional, y fue el motor de la democratización. La posición del CLAD es una tesis con partido tomado, que reproduce las consideraciones de ciertos políticos, funcionarios e intelectuales, que tal vez eran “los atrincherados desde décadas en el aparato estatal” y a los que las reformas del ajuste y la liberalización debilitaron y hasta exhibieron. Me refiero a los nacional-desarrollistas y a los social-burócratas, para parafrasear al CLAD y pronunciarme valorativamente. La reactivación de la administración pública comienza justamente con ese cuestionamiento liberal al protagonismo desbordado de un Estado cuyos gobernantes, gerentes y analistas no entendieron la declinación de la economía política del desarrollismo ISI y la creciente debilidad del forzado dirigismo gubernamental (más que estatal).

<sup>61</sup> El CLAD fuerza las cosas al presentar la burocracia como un “modelo weberiano” o como “paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano”. Puede ser que se trate simplemente de una cuestión de aclaración de términos acerca de lo que se entiende por “modelo” o “paradigma organizacional presente en el modelo”, pero conviene afirmar o recordar que no hay tal cosa como “un modelo weberiano”, ni conceptualmente, porque los “tipos ideales” no son paradigmas o modelos, ni prácticamente, porque no ha sido una propuesta o una prescripción de organización administrativa. Lo real es que se fue históricamente formando en los Estados europeos modernos del siglo XIX una organización del gobierno, que mostró responsabilidad política y eficacia administrativa y que Weber conceptualizó con la definición típico-ideal de “burocracia” y la presentó como factor esencial de la “dominación racional” del Estado moderno. Modelos, en el sentido de formas de organización ejemplares, necesarias, idóneas o convenientes para la realización de los fines de la organización, son en cambio la “gestión científica del trabajo”, hoy la NGP o en su tiempo el modelo directivo de las relaciones humanas (“teoría Y”) y la burocracia clásica misma, que obviamente no fue una propuesta organizativa de Weber a los gobiernos sino una criatura de los gobiernos, históricamente situada. El CLAD debería recordar, más bien, que ha sido el guardián por lo menos nominal de otro modelo, el de la “administración del o para el desarrollo” (*Development Administration*), que dio origen al consejo, modelo del que no hace mención ni caracteriza y que justamente, con la crisis del desarrollo y del estatismo (de los “nacional-desarrollistas” y los “social-burócratas”), representa un modelo llamado a ser corregido y superado en áreas vitales por la NGP. Ese modelo organizacional de administración del desarrollo tiene sus raíces no en Max Weber sino en los principios científicos de la gestión del trabajo, que fueron introducidos en la AP en el momento del reordenamiento progresista de la administración rooseveltiana a través de L. Gulick y L. Urwick (1937), y que más tarde, a partir de los años cincuenta, en los tiempos de la posguerra y del lanzamiento de nuestro desarrollo ISI, inspiraron el modelo de la administración de/para el desarrollo, con el apoyo de la ONU (CEPAL). Toda un historia administrativa por escribir. El adversario intelectual más que Max Weber debería ser F. Taylor, vía L. Gulick y L. Urwick, con su cauda de epígonos académicos y consultores internacionales de entonces.

<sup>62</sup> El “hombre de paja” del documento del CLAD es “el modelo burocrático weberiano”, que resulta ser repetidamente el blanco de su crítica. Más de 10 veces es contrapuesto el nuevo modelo gerencial con el weberiano, como si Weber hubiera construido un modelo para promoverlo entre los gobiernos de su tiempo, como suelen hacerlo hoy algunas agencias internacionales o intelectuales y consultores globales. Simplificaciones aparte de las ideas de Weber, el blanco del CLAD debería ser la manera como a principios del siglo XX “el modelo de gestión científica del trabajo” penetró en la AP europea, estadounidense y latinoamericana y las reestructuró, a saber: proliferación de niveles jerárquicos o de instancias en la línea de mando, excesiva división del trabajo hasta llegar a la simplificación de tareas... en nombre de una dirección entendida como equivalente a control, del control entendido como garantía de eficiencia de la organización y de un “tramo de control” reducido. Confrontar al difunto Weber me parece una manera elegante de esquivar la crítica a la configuración de la AP latinoamericana del siglo XX que, como he dicho antes, se basó en los supuestos y métodos de la “administración de/para el desarrollo” propia del “patrón nacional-desarrollista” (como bien afirma el CLAD), además de algunas otras características impresentables.

<sup>63</sup> La incorrección de la expresión resulta de la imposible comprensión de un espacio público no estatal, no referido al Estado y contenido en el Estado, a menos que alguien confunda Estado con gobierno. Si por espacio público se entiende el espacio más o menos formalmente institucionalizado de la valoración y deliberación de los ciudadanos (en interlocución con los poderes públicos) sobre los asuntos públicos, la agenda de gobierno, las leyes, las políticas públicas, los presupuestos y los

resultados de la acción del gobierno y de los poderes públicos, este espacio es por definición uno de carácter estatal, que tiene su lugar dentro del Estado y cuya referencia esencial es el funcionamiento y desenvolvimiento del Estado en circunstancias sociales dadas. La esfera pública o el espacio público es una realidad constitutiva del Estado moderno republicano-liberal-democrático, como lo es la sociedad civil y la sociedad política que en el espacio público se manifiestan, actúan y enlazan. Lo que procede decir es que, a raíz de la liberalización política y la democratización, ha surgido o resucitado en nuestros países un *espacio público “no gubernamental”*, no ocupado o controlado por el poder público, particularmente por los poderosos ejecutivos latinoamericanos, y en el que toman parte e influyen ciudadanos, organizaciones ciudadanas, civiles, empresas privadas y empresas de comunicación... El surgimiento de este espacio es uno de los factores que hizo posible romper la ecuación de la AP como administración exclusiva gubernamental y dar cabida a formas de definición conjunta (público-privado, gubernamental-socio civil/ciudadana) de los problemas públicos y de las políticas públicas, así como a formas de cumplimiento de funciones y de prestación de servicios públicos mediante diversas formas asociativas entre agencias de gobierno y organizaciones privadas o sociales o mediante formas de autorización gubernamental a ciertas organizaciones privadas y sociales que han acreditado profesionalismo y responsabilidad a fin de que se hagan cargo de ciertos programas, en ciertas circunstancias y para ciertos grupos.

- <sup>64</sup> La conferencia fue promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con el apoyo del Ministerio de Hacienda de Bolivia y el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) también de Bolivia, junto con el Ministerio de las Administraciones Públicas de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAP).
- <sup>65</sup> Es correcto el principio e imperativo práctico de la NGP que exige “dejar a los directivos dirigir y hacerlos que dirijan” (*let and make managers manage*). Espectáculo habitual de la AP es ver a directivos que disfrutan del estatus del cargo pero que no se dedican a dirigir o no les motiva hacerlo, con la consecuencia de unidades administrativas a la deriva e ineficientes. En cambio, hay otros directivos o personal en rangos menores que tienen la habilidad y la motivación para dirigir, pero que esquemas centralizados o politizados les impiden ascender o desplegar sus capacidades.
- <sup>66</sup> La literatura de la teoría económica de las organizaciones es abundante y refinada, pero el libro de P. Milgrom y J. Roberts (1992) es uno de los que mejor resume y explica su trayectoria, temas, conceptos y modelos, cuyo recorrido comienza con los trabajos pioneros de J. Commons y R. Coase, en los años treinta, y se extiende hasta los contemporáneos H. Simon, O. Williamson, A. Alchian, D. North, A. Hirschmann, G. Stigler, para mencionar a los más conocidos en nuestro medio.
- <sup>67</sup> Entre muchos otros autores, el más sistemático en el enfoque de la agencia en la AP es J. E. Lane (2000), quien lo convierte en el argumento de validación de la NGP, a la que caracteriza como una reorganización de la administración pública *a través de contratos*, precisamente para neutralizar las desviaciones del agente: “la nueva gestión pública no sustituye viejos marcos teóricos, sino que añade un nuevo enfoque a la dirección del sector público: el contractualismo” (Lane, 2000: 3), proposición que desarrolla del capítulo 7 al 11 de su libro hasta llegar a proponer de manera tan sugerente como desafiante *the contracting state*, entendido éste como el Estado que por su estructura institucional y modo de gobernación contractualista anticipa, neutraliza o disminuye “los riesgos de fallas organizativas” y favorece la existencia de una organización pública eficiente y responsable. Las reformas neozelandesas anclaron también en la teoría de la agencia. Aucoin, el agudo investigador canadiense, fue uno de los primeros autores que declararon explícitamente que “las relaciones entre los ministros y los funcionarios públicos son esencialmente relaciones entre principales y agentes” (Aucoin, 1995: 35). M. Barzelay (2001: 99-133), siguiendo su modelo de argumentación administrativa para incentivar la investigación y mejorar el diseño de las reformas de la gestión pública, reconstruye la argumentación de Aucoin, la formaliza y la critica puntillosamente, pero no cuestiona el marco teórico de referencia de principal-agente, aunque para la comprensión de la NGP introduce ideas de gerencia estratégica y de contabilidad y control, que no desplazan sino reproducen la referencia del principal y agente, que es incancelable mientras en la AP existan relaciones institucionales jerárquicas.
- <sup>68</sup> La “selección adversa” es el resultado de no poder observar ni verificar las informaciones, las capacidades y valores en los que los eventuales agentes basan sus decisiones antes de elaborar y suscribir el contrato. Sobran los ejemplos de contrataciones de personal que afectan al contratante. Obviamente ocurre también lo contrario (selección adversa del principal), cuando uno se contrata con empresas, ministerios y dirigentes que van a estar por debajo de sus discursos y compromisos. El “riesgo moral” es el resultado de no poder observar y verificar el desempeño efectivo de los agentes seleccionados en las situaciones posteriores a la estipulación del contrato, los que justamente por tener la seguridad del contrato podrán tener comportamientos disconformes con lo estipulado en el contrato, por excesos o defectos de actuación.

- <sup>69</sup> En la NGP, además del énfasis que se pone en la elaboración de contratos satisfactorios que destaquen los resultados de la acción del agente, se recomiendan adicionalmente la aplicación de prescripciones legales, contar con sistemas de información, medición y evaluación más focalizados al rendimiento (especificaciones de actuación, producto e impacto), así como el empleo del escrutinio social que mediante denuncias y quejas de los ciudadanos puede ayudar a contrarrestar las asimetrías de información y dar elementos al principal para cerrar la eventual brecha entre los resultados efectuados por el agente y los resultados esperados por el principal (ciudadanos y autoridades). En lo que respecta a los contratos se recomienda particularmente ser claros y precisos (sin ambigüedades) en la redacción del contrato a fin de impedir conflictos por discrecionalidad derivada de interpretaciones posibles del clausulado, por lo que se suelen preferir contratos muy focalizados en campos de acción específicos y hasta singulares, que incluyen acciones y resultados susceptibles de medición. El probable efecto no previsto de esta contratación de especificaciones minuciosas es caer en la fragmentación del trabajo que dificulta la comunicación y la coordinación.
- <sup>70</sup> Desde Williamson (1975), en situaciones donde la racionalidad limitada se suma a la incertidumbre de futuro, lo que procede racionalmente es evitar “contratos de largo plazo”, pues es imposible anticipar y describir las contingencias y las respuestas apropiadas a las mismas, a la vez que habrá que promover condiciones organizativas de flexibilidad, ajuste, aprendizaje, que permitan manejar la incertidumbre o reducir sus costos. En situaciones donde las situaciones no competitivas de pequeños números se combinan con oportunismo, lo que procede es evitar la reiteración de “contratos de corto plazo”, que fomentará el oportunismo del agente y procede, en cambio, utilizar al máximo la capacidad instalada de la organización.
- <sup>71</sup> P. Milgrom y J. Roberts (1992: 131-132), en lo relativo a contratos que comportan transacciones complejas y que se extienden en el tiempo (diferentes de los llamados “contratos *spot*”), introdujeron el “contrato relacional”, en el que las partes no acuerdan planes detallados de acción sino objetivos y principios generales, los criterios que se deben seguir para decidir qué hacer en contingencias imprevistas, quién tendrá el poder de decidir lo que hay que hacer en ese momento y qué clase de acciones se pueden decidir y que además contengan mecanismos de resolución de eventuales disputas.
- <sup>72</sup> Por tales se entiende “el costo de emplear el proceso político y, particularmente, el costo de alcanzar acuerdos políticos y de hacer que se cumplan” (59).
- <sup>73</sup> El problema de la probable inconsistencia/discontinuidad de políticas que se consideran decisivas para ciertos fines públicos y, por ende, el bajo compromiso de los ciudadanos o los actores económicos con ellas ha sido formulado entre nosotros con la exigencia de “políticas de estado”, una expresión grandilocuente y errónea pero que denota que las políticas de los gobiernos no tienen un sustento institucional en el que afiancen su permanencia y las haga confiables, debido a la caducidad temporal de todo gobierno democrático.
- <sup>74</sup> El derecho a ejercer la autoridad pública en específicos campos de la vida asociada es pensado por algunos como una clase específica de “derechos de propiedad”: los derechos de propiedad política. La analogía es defendible con referencia a la teoría económica de las organizaciones cuyo tripié conceptual son los derechos de propiedad, los costos de transacción/asimetrías de información y la agencia.
- <sup>75</sup> Entre el exceso de bibliografía, el agudo libro de G. Merli (1999) es una muy buena referencia para entender los cambios que han tenido lugar en las formas de organización y gerencia en el mundo empresarial en la era de la globalización y de la hipercompetencia.

### III. GESTIÓN ESTRATÉGICA

DIFÍCILMENTE puede uno imaginar que el comportamiento de los políticos o de los gobiernos no sea estratégico. Y no porque se comparta una cruda idea bélica de la política como pura rivalidad y contienda, estructurada toda por la relación amigo-enemigo (C. Schmitt), ajena a la benevolencia, la conciliación o la tregua. La idea del político estratega se debe, más bien, a la naturaleza intencional de su acción, orientada al logro de fines y a la producción de resultados favorables para sus organizaciones, seguidores y comunidades, pero sobre todo al hecho de que la realización de sus objetivos es un resultado que no depende sólo de sus recursos, destrezas y voluntad política sino que es condicionada por los propósitos y acciones de los diversos actores de su comunidad política y particularmente por los de sus competidores y rivales que con razones o prejuicios se oponen discursiva y prácticamente a sus objetivos y rutas de acción y que pueden además invertir los recursos necesarios para bloquear los avances logrados o revertirlos, invocando razones de interés público u otros valores políticos.

En esta circunstancia tan natural de la acción política, no basta la claridad de metas del político o del gobernante, la convicción en la propia causa ni la seguridad más firme en las propias capacidades. Se requiere asimismo conocer bien el territorio social que hay que atravesar para llegar a la meta deseada, saber cuáles son sus llanuras, obstáculos y despeñaderos, registrar acuciosamente el conjunto de los opositores emboscados o al descubierto, inventariar los recursos con que cuentan, calcular sus movimientos, así como estimar y movilizar el potencial de los aliados y amigos que abren el camino en la dirección deseada y favorecen el éxito. Un político que no reconoce sus propias fortalezas y sus flancos vulnerables, que desconoce cómo y a cuál velocidad aparecen y se extienden los problemas, necesidades y males de su comunidad política, que no presta atención a los movimientos de su entorno económico nacional y mundial, a los cambios tecnológicos y sociales en curso o probables y que además no calcula los efectos que las maniobras de sus competidores y rivales pueden tener para la realización de sus propios planes, viene a ser una suerte de despistado peligroso, a pesar de la nobleza de sus ideales y afanes, o suele ser un sospechoso autoritario, confiado en su poderío, acaso imbatible en el momento, pero a la postre endeble.

Llama empero la atención que nuestros gobiernos, a juzgar por sus pasados ímpetus planificadores del desarrollo nacional o regional y por sus estilos predominantes de planificación y dirección, no hayan dado pruebas de poseer sentido estratégico, por lo menos en el discurso. Con las excepciones puntuales que confirman la regla, los gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo con la ruta trazada y,

de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político, que se poblaba de actores cada vez más diferenciados, cambiantes, independientes y hasta adversos a las iniciativas gubernamentales.

Tal vez el principal rasgo de conducta de los gobiernos autoritarios no sólo latinoamericanos haya sido no tomar en cuenta ni en serio su entorno, considerando que nada alrededor del palacio representaba un real desafío o una amenaza preocupante para sus proyectos y pronunciamientos, que todo estaba totalmente bajo control y que no había rivales que no pudieran sujetarse y disciplinar en el momento oportuno mediante múltiples mecanismos, duros o blandos. Este síndrome de omnisciencia, supremacía y autosuficiencia de nuestros gobiernos, tan distintivo de nuestra tradición estadocéntrica, y que fue justificado con doctrinas de la soberanía o con señalamientos sobre la incapacidad endémica de nuestras sociedades para autodesarrollarse, ocasionó que no se cultivaran formas de planeación y dirección estratégica, aunque nominalmente se aderezaran los planes, programas y gestiones con el elegante calificativo de estratégicos. Si no llegamos en América Latina a los excesos de la asfixiante planeación centralista de los países socialistas, el supuesto de que el gobierno tenía la información y el conocimiento para definir los proyectos convenientes de sociedad y el control suficiente para imponerlos y encarrilar a todo el mundo a su realización fue compartido, por lo menos en la imaginación.

La aparición de la competencia democrática y el giro hacia la liberalización económica, que experimentaron prácticamente todos los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa, después de décadas de controles, represiones y proteccionismos (debido entre otras cosas a la decadencia del modelo de desarrollo ISI y a la agudización de la Guerra Fría en el continente), representan la circunstancia que ha obligado a los gobiernos a incorporar la perspectiva estratégica en sus acciones, tal como ocurrió en el sector privado en los años sesenta, cuando las grandes corporaciones industriales, entonces mundialmente dominantes, tuvieron que enfrentar los apremios de nuevos y numerosos competidores que producían a menores precios bienes y servicios de mayor valor para sus consumidores.

El primer encuentro dramático de nuestros gobiernos con la dureza de su entorno tuvo lugar cuando tomaron conciencia de las distorsiones y límites del modelo de desarrollo que habían sostenido y protegido por décadas y percibieron que perdían inexorablemente la capacidad de conducir la economía nacional frente a las restricciones adversas que le imponían trabajadores, campesinos y sector empresarial, para no mencionar los centros metropolitanos del mercado, la presencia competitiva de las compañías transnacionales y la influencia que los organismos financieros multilaterales comenzaron a tener en la conducción económica del país. Las recurrentes quiebras de la economía pública a partir de los años setenta y, en arrastre, el colapso de las economías nacionales exhibieron además la fragilidad gubernamental y abrieron los ojos a sus dirigentes sobre las restricciones, presiones y

amenazas inmanejables (o casi) que les imponía la economía mundial y algunos sectores económicos domésticos.

La situación terminó por agudizarse cuando diversas fuerzas políticas antes controladas o subordinadas criticaron al gobierno establecido por sus odiosas represiones de derechos humanos, que culminaron en desapariciones y muertes de conciudadanos, y por sus onerosos errores de conducción económica que terminaron en crisis. Cuestionaron asimismo la cerrazón y uniformidad del sistema político, lucharon por la independencia política de las organizaciones sociales, comenzaron a competir por el poder público, exigieron un juego limpio electoral y empezaron a ganar posiciones ejecutivas y legislativas. En muy pocos años, el entorno político y económico del gobierno, además de aliados y simpatizantes, se llenó de inconformes, críticos, competidores y enemigos abiertos. El supuesto gubernamental de tener el mundo bajo control, cuyos movimientos y actores podían ser anticipados, alineados, manejados, se desvaneció, así como se esfumó la idea de que el gobierno actuaba en un mundo dependiente, condescendiente, amigable, y disponía de grandes mayorías de respaldo incondicional a sus planes y a sus estilos de manejo político y administrativo. Si las modificaciones del entorno nacional obligaron a nuestros gobiernos a aceptar que actuaban en entornos dinámicos, muy difíciles de controlar con los viejos estilos jerárquicos de mando y disuasión, el reciente cambio de época, protagonizado y representado por la globalización de la economía (con el añadido de la llamada “nueva economía”), por la sociedad global de la información y la aparición de problemas de escala mundial o multinacional, imposibles de ser resueltos con un enfoque doméstico, puso en evidencia que el gobierno se había vuelto un actor más o menos poderoso dentro de un mundo que se movía con lógicas propias e independientes de la política local.

En las nuevas condiciones nacionales e internacionales el gobierno es indudablemente un agente colectivo necesario y poderoso de su sociedad, pero actúa en un entorno multidimensional y cambiante cuyos eventos y efectos puede anticipar y controlar de manera desigual y con éxitos inestables según materias y circunstancias específicas. En el entorno (político, económico, social, tecnológico, intelectual...) operan organizaciones que coinciden con los propósitos y líneas de acción del gobierno o fuerzas que el gobierno puede dominar, pero también hay organizaciones poderosas en recursos que rebasan los alcances gubernamentales o restringen significativamente sus márgenes de acción mediante presiones, resistencias o elusiones. En el entorno se desarrollan también comportamientos y tendencias sociales que representan oportunidades que el gobierno puede aprovechar para resolver los problemas de su comunidad política y cimentar su viabilidad futura, así como están presentes áreas sociales críticas inmanejables para el gobierno o sobrevienen problemas y se despliegan tendencias que por sus efectos ponen en peligro la prosperidad económica y la cohesión social y obligan a los gobiernos a enfrentarlas para que sus sociedades no sean barridas o retrocedan a situaciones que habían sido superadas.

El descubrimiento del entorno, la toma de conciencia de que el gobierno es un agente que se ubica dentro de un entorno mayor nacional e internacional que no le es disponible y accesible en todas sus dimensiones y evoluciones y que está poblado por numerosos actores, políticos y económicos, que no son sus aliados ni subordinados fáciles, que tienen voz y opciones diversas a las de la política y del gobierno y que además poseen los recursos para oponerse a sus decisiones o eludirlas, saca al poder público y a la AP de su autointerpretación de omnisciencia y omnipotencia y lo vuelca al mundo exterior, lo sitúa en un mundo más amplio que él no ha creado necesariamente ni tampoco gobierna. Gobernar comienza a dejar de ser equivalente a previsión, mando y control universal, a decisiones en las alturas, a controles verticales, y comienza también a admitir la necesidad y dificultad de formular propósitos claros de utilidad para su comunidad y a descubrir la conveniencia de construir asociaciones con actores sociales relevantes, “alianzas estratégicas”, para poder realizar las actividades de conducción que antes realizaba sin opugnaciones.

Los gobernantes comienzan, en consecuencia, a admitir que existen factores limitantes externos de su acción y que es imprescindible sintonizarse con la dinámica del mundo exterior, oír su voz y registrar su fuerza, por lo que el gobierno aprende la conveniencia de la interactividad y busca cortar sus intervenciones a la medida de las cambiantes situaciones sociales y políticas, anticipándolas o manejándolas. *La gobernación exitosa pasa por el manejo del entorno.* Ésta es la lección que enseñan al sector público los supuestos, métodos y técnicas de la dirección estratégica, que ha recobrado su sentido y utilidad gracias a la democratización del régimen y la consiguiente aparición de la pluralidad y competencia política, al relanzamiento de la economía de mercado, a la mayor independencia intelectual, moral y política de sus ciudadanos y a los cambios ocurridos en la economía, la telecomunicación y el orden político mundial.

En este capítulo se buscará primero entender las razones del nacimiento de la gestión o dirección estratégica en los negocios y después en el gobierno. En conexión, se intentará precisar el sentido propio y estricto de la estrategia, indicar algunos de los principales errores de su entendimiento, destacar las diferencias de la estrategia respecto de la planificación y señalar las principales dificultades que las organizaciones enfrentan en el proceso de planeación y/o de dirección estratégica. En un tercer momento se revisará el popularizado lenguaje y método de la planeación estratégica, que suele seguirse tanto en el sector privado como en el público, y se ofrecerá una redefinición más precisa de los conceptos centrales de la estrategia desde la perspectiva de su eventual empleo en el gobierno, señalando de nuevo las trampas conceptuales y usos indebidos. Por último, se expondrá el necesario y dificultoso tránsito que hay que hacer de la planeación (la actividad más practicada en nuestro medio) a la dirección estratégica, del plan conceptual a la práctica directiva que da respuesta a oportunidades, restricciones y adversidades, tránsito que en el gobierno significa entre otras cosas pasar de los planes estratégicos a los programas operativos de las unidades

administrativas y de éstos a los presupuestos anuales o multianuales.

## 1. EL NACIMIENTO DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

Ver la realidad desde una perspectiva estratégica, que pone de relieve las circunstancias restrictivas y hasta hostiles que enfrenta un determinado actor en el proceso de realización de sus fines, es una postura que surge de manera espontánea cuando nuestros planes y deseos son afectados por elementos o agentes externos, que no están sujetos a nuestro control. Sin embargo, el desarrollo teórico de la acción estratégica y la formulación explícita de sus métodos de análisis y técnicas de operación ha sido obra de los ejércitos, desde la antigüedad. Las acciones militares hacen esencialmente referencia a circunstancias reales o potenciales de confrontación directa con enemigos del Estado y el fin de su acción es justamente vencer a los enemigos y derrotarlos como un fin intermedio indispensable para que la sociedad que defienden pueda llevar a efecto sus fines deseados. Son numerosos y sobresalientes los tratados de estrategia, producidos por eminentes militares y por historiadores y teóricos de la guerra.

Sin embargo, no es aplicable sin más a la acción del gobierno un enfoque estrictamente bélico de dirección estratégica, que supone o registra la existencia de relaciones sociales de conflicto y confrontación abierta y que tiene como objetivo la derrota del enemigo. La llamativa expresión “la guerra es la política por otros medios” —por más que algunos quieran vincular real o analógicamente la lógica de guerra con el ejercicio del gobierno y busquen prestigiar las doctrinas del “realismo político”— no es aplicable a la idea republicana, liberal y democrática de la política y del gobierno en condiciones de normalidad, las cuales se conducen en principio con otras armas, las del respeto a los derechos de los ciudadanos, la ejecución imparcial de las leyes, la búsqueda de políticas públicas con objetivos incluyentes, la promoción de economías productivas, la oferta de razones y rendición de cuentas al público ciudadano.

Para fines de una concepción estratégica del gobierno resulta más apropiado, aunque parezca paradójico, volver la mirada a los desarrollos de la dirección estratégica del sector privado, que se han caracterizado además por una abundante y creativa producción académica de soporte, en el entendido de que hay que mirarla con los lentes propios del gobierno que es una entidad de propósitos públicos, incluyentes, y cuya superioridad o excelencia en el servicio público no comparte incondicionalmente (como veremos) la perspectiva empresarial, cuyo supuesto básico es la existencia de relaciones competitivas y su propósito consiste en lograr que una empresa obtenga, mantenga e incremente su superioridad o “ventaja competitiva” sobre las demás en su sector de actividad industrial y mercado. En el sector público, superioridad o posicionamiento no implican necesariamente exclusión y revés de las



organizaciones y los ciudadanos diferentes o competidores.

El descubrimiento de la estrategia en la actividad empresarial se debió principalmente al redescubrimiento de la importancia económica que posee el entorno de los negocios. La teoría o sociología de las organizaciones fue pionera y decisiva para este redescubrimiento. En los años sesenta sus investigaciones se plantearon nuevos problemas y orientaron su atención a la relación que existía entre la estructura productiva-administrativa de las empresas y su rendimiento o éxito económico. Los resultados de investigación mostraron que las empresas eran sistemas abiertos, en interacción con su entorno, y que sus avances o problemas, éxitos o fracasos se debían principalmente a su capacidad o incapacidad de ajustarse al ambiente exterior, a la situación. Estas investigaciones, que dieron origen a escuelas influyentes de teoría y diseño organizacional —“teoría de la contingencia” , “teoría ecológica de las organizaciones”, “teoría de la dependencia de recursos”— tuvieron el mérito de sacudir a la teoría organizacional/gerencial convencional y provocaron que su acentuada atención al arreglo interno de una organización se desplazara hacia la consideración de su entorno externo, resaltando la importancia crucial que revisten las condiciones, dinámica y recursos del entorno para la supervivencia, desarrollo y éxito de una empresa. La variable decisiva del éxito de una organización se ubicó entonces en el acoplamiento sostenido a lo largo del tiempo entre estructura y entorno, estructura y situación, estructura y flujo de recursos del exterior. Las empresas con capacidad de respuesta a los comportamientos y modificaciones de sus entornos económicos (financieros, industriales, tecnológicos, laborales, de consumo...) eran las exitosas, mientras las desprovistas de respuestas pasaban por periodos interminables de tensiones, de reformas organizativas desenfocadas y terminaban por entrar en declive.

Estas escuelas tuvieron además el mérito de cuestionar los principios universales de “la gestión científica”, que prestaban atención únicamente a los comportamientos internos de las empresas y prescribían una única forma organizativa de validez universal como la productivamente eficiente y la económicamente rentable.<sup>1</sup> Mostraron que no existía una única estructura organizativa o administrativa idónea, sino que varias podían ser necesarias y convenientes según las condiciones del entorno en el que se desempeñaba la organización: complejidad o sencillez, inestabilidad o estabilidad, calculabilidad o imprevisibilidad, hostilidad o amigabilidad del entorno. La estructura de la organización como objeto de estudio devino entonces “el estructurarse de la organización” (H. Mintzberg) y el diseño de la organización se convirtió en un “diseño contingente” de sus “configuraciones” y cuya configuración móvil dependía de las características del entorno, particularmente de su grado de incertidumbre, y cuyos “factores de contingencia” debían ser descubiertos y validados.<sup>2</sup>

La teoría organizacional reflejaba lo que ocurría en la realidad. A fines de los años cincuenta y de manera consistente a lo largo de los sesenta, en los países desarrollados terminaba la era de la producción/mercado en masa o en serie,<sup>3</sup> dirigida a la satisfacción de las necesidades y comodidades básicas de la población mediante bienes estandarizados

producidos en grandes números y al menor costo posible. Pero los negocios comenzaron a cambiar en sincronía con los cambios que experimentaba la sociedad de posguerra (y de alguna manera las sociedades en desarrollo), en la que numerosos sectores sociales adquirían, recobraban o incrementaban su capacidad económica, por lo que sus demandas por bienes y servicios se volvían no sólo crecientes sino más diferenciadas, se separaban de las necesidades básicas y exigían superior calidad de los bienes y servicios para satisfacer nuevas necesidades y preferencias. Este nuevo tipo y dinámica de la demanda fue en gran medida la causa y el efecto de innovaciones tecnológicas, del crecimiento expansivo de la economía, de la internacionalización del comercio y del aumento de la competencia entre las empresas de diversos países.

Este giro en la producción y el consumo, que comenzó premonitoriamente a ser llamado “la era postindustrial” (D. Bell), cambió el foco de la atención de empresarios y gerentes, que durante el tiempo de la producción/mercado en serie había sido introvertido, interesado principalmente en la máxima eficiencia económica de la producción, dominado básicamente por *la mentalidad productiva* y, por ende, con un estilo de dirección fundamentalmente operativo, que trataba de asegurar o incrementar el flujo productivo al menor coste posible y al más alto rendimiento. Las nuevas circunstancias del entorno requerían en cambio un enfoque extrovertido, muy atento a los cambios del mercado, con *mentalidad estratégica* (y con mentalidad de calidad, más tarde), a fin de anticipar y aprovechar las nuevas oportunidades de un mercado en expansión, desarrollar nuevas capacidades y nuevos productos, acoplarse a los nuevos requerimientos de los clientes, dar seguimiento a las compañías competidoras... Esta nueva mentalidad fue la condición requerida para reactivar e incrementar las utilidades económicas que los estilos productivistas (por ejemplo, el de la plena capacidad de la planta industrial) y los estilos de dirección o mejora operativa (reducción de costos, incremento de controles, reorganizaciones internas varias) ya no lograban asegurar sin más. “La estructura sigue a la estrategia” (A. D. Chandler) surgió entonces como el principio de la acción empresarial.

Igor Ansoff, uno de los pioneros de la visión estratégica en los negocios, es claro en su lectura del cambio económico y social que sucede en los años sesenta y vincula el cambio con el descubrimiento que las empresas hacen del significado del entorno y, en consecuencia, con su revalorización del pensamiento estratégico: “El interés en la estrategia fue resultado de haber reconocido que el entorno de las empresas había cambiado y se había vuelto discontinuo con el pasado y que, por consiguiente, los objetivos ya no eran suficientes por sí mismos como reglas de decisión para guiar la reorientación de las empresas en su proceso de adaptación a los desafíos cambiantes, las amenazas y las oportunidades”.<sup>4</sup>

Ubicar el renacimiento del pensamiento estratégico en los años sesenta es justificado, porque en esa década se publican las tres obras que, además de pioneras, mantienen su influencia hasta la fecha en los desarrollos teóricos y en los ejercicios profesionales de

dirección y/o planeación estratégica empresarial. Estas tres obras son: *Estrategia y estructura* (1962), el libro histórico-teórico de Alfred D. Chandler; el libro inaugural *Estrategia corporativa* (1965) de Igor Ansoff, y el influyente libro de texto de la Escuela de Negocios de Harvard, *La política de negocios: texto y casos* (1965), editado conjuntamente por E. Learned, R. Christensen y Kenneth R. Andrews, a quien se atribuye el texto conceptual sobre el método de análisis y gestión estratégica y que publicó después otros libros refinando el enfoque. Estas obras fundadoras fueron posteriormente continuadas y simplificadas por los trabajos de índole práctica de George A. Steiner, recopilados en *Planeación estratégica* (1979), y llegaron a su rebase y replanteamiento en los tres libros capitales de Michael E. Porter, *Estrategia competitiva* (1980), *Ventaja competitiva* (1985), *La ventaja competitiva de las naciones* (1990), cuya influencia académica y empresarial ha sido dominante en los últimos años. Otro autor fundamental, crítico de la planeación estratégica convencional pero con aportes sugerentes, es H. Mintzberg, con su trilogía *El proceso estratégico* (1991), *The Rise and Fall of Strategic Planning* (1994) y *Safari a la estrategia* (1998). Y cierra el grupo de las obras merecedoras de atención el libro de G. Hamel y C. K. Prahalad, *Competir para el futuro* (1994), que revierte posiciones consagradas e introduce una perspectiva diferente. Una mirada a la primera generación de dirección estratégica en el sector de los negocios y a sus enfoques recientes se encuentra en el anexo I (pp. 443 y ss.).

## 2. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SUS DIFICULTADES

Los estudios contemporáneos relacionados con la estrategia han tenido varios propósitos, alcances y usos, pero indudablemente la planeación estratégica ha sido su manifestación más conocida y generalizada a partir de los años sesenta del siglo xx. En nuestro medio se relaciona por lo general la estrategia con la planeación, algo que parece lógico pues la estrategia es un plan de acción, pero que resulta menos lógico si la planeación no incorpora en su ejercicio el componente competitivo y triunfador que es propio de la estrategia y, peor aún, si da por supuesto que basta con disponer de un buen plan de acción para llegar a las metas deseadas, sin destacar las actividades directivas y una dirección dotada con las actitudes básicas del estratega.

El encumbramiento de la planeación estratégica (en adelante, PE) de esos años se debió a que el interés en la planeación, dominante entonces en el sector privado y también en el público (los “Estados planificadores” con sus “planes nacionales”), se combinó con el interés nuevo por la estrategia, dado que comenzaba a agudizarse la competencia entre las empresas y dado que, en el terreno político, crecía la oposición política interna y se escalaba mundial y continentalmente la confrontación entre el sistema democrático de mercado y el sistema comunista, tratando de mostrar cada uno su superioridad respecto del otro como forma de

organización y desarrollo de la sociedad. No obstante el interés de articularlas y el hecho de que ambas tienen afinidades, ya que se refieren a la realización de futuros deseados, la planeación es distinta de la estrategia en un punto principal. Mientras la planeación consiste fundamentalmente en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones de escasez de recursos, la estrategia (en su sentido original y genuino) consiste en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones adicionales de adversidad, rivalidad o competencia y que son deseados precisamente por el hecho de que esos futuros representan superioridad y ventaja sobre competidores o rivales.

La combinación entre planeación y estrategia fue considerada la fórmula del éxito. Sin embargo, como suele ocurrir con las modas intelectuales y administrativas, no se revisaron los resultados del ensamblaje. El resultado de la combinación entre planeación y estrategia fue, en primer lugar, entender la PE como una planeación *de largo plazo*, diferente y hasta opuesta a la llamada planeación “operativa”, la más practicada entonces en los negocios y los gobiernos, la cual centra su atención en la solución de los problemas que se presentan en el funcionamiento de una organización y que tiene como propósito esencial mejorar la eficacia/eficiencia (económica y técnica) de las operaciones que las unidades y el personal llevan a cabo para realizar los objetivos establecidos de la empresa o de la institución pública. Tanto en el sector privado como en el público la planeación de esos años era fundamentalmente operativa, de corto plazo, vinculada a los rendimientos económicos derivados del presupuesto y la programación anual, y las eventuales planeaciones de largo plazo de las grandes corporaciones o de los Estados (los planes socialistas o los planes de desarrollo, por ejemplo) eran asimismo operativas, pues no tenían razón alguna para suponer que existieran entornos realmente restrictivos o adversos que se tomaran en consideración, dada la posición de dominio político o de mercado de la que disfrutaban o, dicho de otro modo, dado el crecimiento de la legitimidad política que experimentaban los Estados sociales y dado el continuo crecimiento económico de las sociedades industriales, impulsado por las corporaciones privadas.

En segundo lugar, por la otra punta, se entendió a la PE, particularmente en el sector público, como un ejercicio diferente y opuesto al de la estrategia en su sentido aceptado, que significa el conjunto de acciones que una organización pone en movimiento en un determinado tiempo frente a opositores o competidores con el fin de vencerlos o superarlos para así obtener beneficios de su interés o para afirmar valores de su convicción. El aporte de la planeación consiste en otorgar a la estrategia el sentido de largo plazo y de largo aliento del que carece o parece carecer y en referirla a causas de mayor envergadura, por encima de beneficios inmediatos. La PE se presentó entonces como un ejercicio que superaba los límites tanto de la planeación convencional (*operativa*) como los de la estrategia convencional (*corto plazo*). Así entendida, se trataba de un proyecto novedoso y prometedor, en tanto engrandecía el bajo alcance de la planeación operativa y el de la estrategia frecuentemente cortoplacista.

Sin embargo, la PE terminó por oscurecer o atenuar el sentido esencial de la estrategia, en la medida en que no destacaba con suficiente énfasis que el propósito de su ejercicio planificador de futuros deseados consistía en producir resultados que, por su calidad o excelencia, dieran superioridad a una empresa, organización pública, comunidad política o país frente a sus competidores, cuyas capacidades y alcances debían ser estudiados, y también en la medida en que afirmaba pero no demostraba que se requerían realmente horizontes de tiempo largo para estar en condiciones de obtener, preservar o incrementar un desempeño de calidad superior, aun si es razonable suponer que difícilmente una empresa o un gobierno o una sociedad pueden revertir sus deficiencias, construir sus capacidades, generar productos o situaciones de superior valor y ponerse a la cabeza en su campo de actividad sin acciones innovadoras sostenidas por un periodo largo de tiempo. En suma, el acoplamiento entre largo plazo y estrategia se agotaba al estabilizarse.<sup>5</sup>

El plazo de tiempo en la estrategia no es un factor determinante, pues puede haber estrategias cortas por periodos de tiempo limitado. Lo que importa es realizar futuros ganadores (en el que alguien o todos los involucrados ganen) y el plazo que implica su realización es algo definido por la complejidad del futuro que se quiere efectuar, por el grado de recursos y capacidades que se poseen para efectuarlo y por las restricciones o adversidades del contexto presente o previsible. El plazo de tiempo es una variable dependiente de las condiciones externas e internas de la organización. En la práctica, el resultado final de la fusión entre plan y estrategia fue que la planeación, el sustantivo, venció a la estrategia, que fue sólo adjetivo, pero resulta obvio que es contradictoria en sí misma toda PE, de corta o larga duración, que no sea elaborada para el propósito de alcanzar excelencia, superioridad, liderazgo, ser el mejor en el campo, mantener la ventaja, cosa que es pertinente con facilidad en el sector privado pero también en el público (bajo cláusulas que deberán precisarse).

Hoy es otro el ambiente, menos entusiasta y con mayores suspicacias sobre la utilidad directiva de la PE. De hecho puede parecer paradójico que surja la PE en el sector público cuando en el sector privado han crecido las dudas sobre su utilidad o, por lo menos, sobre la forma convencional de llevarla a cabo. El blanco de las críticas y dudas son algunos supuestos de la PE, tales como: *a)* que es posible prever los futuros relevantes de la organización y estar en condiciones de controlarlos; *b)* que la estrategia prima sobre la operación, por lo que se refiere a la alta dirección de una organización, pues en tanto que es fundamentalmente estratégica, mantiene distancia de las operaciones y de los gerentes operativos; *c)* que la aplicación escrupulosa de una metodología formalizada de análisis y cálculo es una condición suficiente para identificar las estrategias ganadoras, por lo que se puede prescindir del pensamiento emprendedor de los directivos de las organizaciones y dejar de lado lo que la organización ha aprendido a lo largo de su historia acerca de lo que puede hacer exitosamente y cómo hacerlo. Muchos de los cuestionamientos se deben sin duda a malos entendidos sobre

los conceptos y métodos de la PE, mientras otros son correctos y justificados por las expectativas desbordadas que suscitaron los racionalistas fervorosos de la PE y por los defectos de sus ejercicios convencionales cuando no se acompañan con información y sustentan en análisis de calidad. Dicho irónicamente con el vocabulario convencional de la PE, los planes estratégicos pueden representar una “amenaza” más que una “oportunidad” para las organizaciones, sean privadas o públicas.<sup>6</sup>

El primer grupo de dudas y objeciones concierne a la utilidad y hasta la posibilidad misma de la PE, particularmente cuando ésta pretende basarse en ejercicios de prospectiva de futuros probables y hasta de futuros de largo plazo y cuando, por exceso de racionalismo, considera que se pueden intelectualmente pronosticar las situaciones futuras relevantes para la organización y se pueden además señalar las acciones causales idóneas para realizarlas. El blanco de la crítica es precisamente el supuesto de información completa que permite el control racional del mundo y, en consecuencia, el racionalismo de muchos métodos de PE que creen estar en condiciones cognoscitivas de saber el probable curso del mundo, transformar lo deseable en factible o, más peligrosamente, convertir lo factible (determinado por la prospectiva) en lo único que ha de ser deseado. Mientras el futuro es razonablemente previsible cuando se trata de situaciones repetitivas (“estacionales”) o de situaciones que proyectan los datos del presente en cortes de tiempo dados (“tendenciales”), en caso de que los comportamientos permanezcan constantes y nadie haga nada para cambiarlos, es prácticamente imposible prever con precisión los futuros que son discontinuos con el pasado y son éstos los que realmente importan a una organización o un gobierno por los riesgos u oportunidades que representan para su supervivencia o su preeminencia, tales como innovaciones tecnológicas, nuevos productos, nuevas expectativas sociales, cambios de orientación política... No fue casual que para salir del aprieto cognoscitivo se introdujera el método de los “escenarios” que representan futuros posibles o probables que, independientemente de que no se pueda estimar su probabilidad de ocurrencia, deben ser tomados en consideración en el plan por los efectos que su acaecimiento tendría para el desarrollo y éxito de una organización. La importancia del enfoque de escenarios consiste en que proyectan situaciones futuras amenazadoras o altamente positivas para una organización, de modo que hay que estar permanentemente preparados para enfrentarlas o para aprovecharlas, tomando desde ahora las decisiones pertinentes, independientemente de que no disponga de bases empíricas para calcular la probabilidad y temporalidad de ocurrencia de esas situaciones futuras. La resistencia a la planeación racionalista consiste en que no parece confiable formular pronósticos o estimar la probable ocurrencia de ciertas situaciones particularmente en estos momentos en que se vive una situación de profundo y acelerado cambio de época, cuya característica principal es su fuerte discontinuidad con las prácticas, tecnologías, activos e ideas del pasado.<sup>7</sup>

La posición alternativa al racionalismo consiste en tener claro el objetivo ganador (el bien

de calidad superior, el servicio de excelencia), que da posicionamiento político a un gobierno o a una empresa frente a sus competidores, y desde ese mirador leer las tendencias en curso, intervenir en ellas, elaborar escenarios adversos o favorables al objetivo deseado (independientemente de saber su probabilidad y tiempo de ocurrencia) y tener en cuenta las acciones para neutralizarlos o promoverlos. En el mejor de los casos los futuros probables, productos de la prospectiva, son vistos como un sistema de información que, independientemente de la corrección de su cálculo, señalan probabilidades de mundos que son relevantes para el logro de los objetivos en tanto los propician o los bloquean y que hay que tener mentalmente presentes. En este enfoque alternativo, no obstante su interdependencia, la estrategia determina la prospectiva, no al revés. La prospectiva es una representación relevante del mundo futuro que se debe tomar en consideración, un sistema de información para hacerle caso, más que un imperativo o una guía de acción debido a la corrección cierta de su pronóstico o representación del futuro. En su sentido convencional, la PE significa decidir las acciones conducentes para acoplarse al futuro, que previsiblemente nos sobrevendrá, en lugar de jugar el papel activo de hacedor de futuros o de uno de sus hacedores clave. Hoy el énfasis se recorre del plan como ordenamiento de la acción al plan como marco de referencia para la acción.

Pero también se objeta a la PE, tal como fue practicada en las últimas décadas, haber terminado por transformarse en un ejercicio de minuciosa racionalidad instrumental que pretende determinar las acciones idóneas para realizar los futuros previstos.<sup>8</sup> Este supuesto y búsqueda de pleno cálculo de la realidad en curso para fines de su control y aprovechamiento suena correcto y es hasta exigible en el orden lógico, pero expresa el candor o la arrogancia de racionalistas (que suelen sobrevivir entre los planificadores), que no tienen sentido del límite de la razón en el orden real de la práctica humana. En la perspectiva tradicional, bajo supuestos de plena información y corrección de cálculo, parece que el propósito de la PE sería tener un plan de acción sin incertidumbre, un plan maestro que conoce perfectamente las restricciones, los efectos de las acciones, los recursos apropiados y los tiempos de realización, que no acepta excepciones, y cuyo resultado final asegurado es el éxito o posicionamiento de una empresa o una organización pública en su sector de actividad. En este enfoque, el problema de la PE no reside en la escasez de conocimientos sino en la de recursos, aunque sobran evidencias para mostrar que una planeación estratégica de este tipo es irrealizable y también inservible.

Después de experiencias fallidas de prospección y realización, la PE es entendida ahora como un ejercicio analítico cuyo producto final es un marco de referencia para la acción que señala con precisión los objetivos de superioridad de una organización, su agenda de éxito y sus lineamientos fundamentales de acción para producirlos. Uno de los aportes del marco de referencia es hacer que la organización comparta criterios o lineamientos generales para decidir las acciones que se deben tomar frente a sus condiciones internas, en las que con toda

probabilidad ocurrirán hechos de inconformidad, conflicto, resistencia al cambio... y frente a las condiciones externas de competencia, no de cómodo monopolio, y de cambios inesperados en el entorno social. En conexión, se entiende a la PE como un ejercicio cuyo producto principal es crear la conciencia del entorno y una actitud de alerta en la organización, que la pone en condiciones de otear lo que ocurre dentro y fuera de ella para responder con rapidez a las oportunidades, riesgos y amenazas que pueden promover o afectar los grandes objetivos ganadores de una empresa o un gobierno.<sup>9</sup> Esto marca un corte drástico con la elaboración convencional del plan estratégico, que parece suponer que no ocurrirán comportamientos adversos en el interior y en el exterior que puedan escapar al control, un supuesto mental demasiado básico pero que ha sido distintivo de las decisiones de un buen número de gobiernos, particularmente de los autoritarios o tecnocráticos.

El ejercicio tradicional de planeación pretendía producir un plan de trabajo de tal corrección analítica y prospectiva que su ejecución era incuestionable, por lo que carecía de indicaciones directivas u operativas para abordar las condiciones cambiantes o para los casos en que los supuestos y previsiones no se materializaban. En este enfoque el directivo se volvía simplemente un ingeniero de obra o un administrador de la puesta en práctica del plan, el cual por sí mismo representaba la fórmula del éxito y se convertía en “plan maestro” que debería seguirse al pie de la letra so pena el descalabro. El documento del plan con sus flujos de trabajo precisos y su ruta crítica era el eje del éxito de una empresa o de un gobierno en vez del director, que conducía en automático. Intellectualmente impresionante como prácticamente inofensivo es ver todavía monumentales “sistemas de planeación estratégica” de empresas y gobiernos, en los que se exige que todas las acciones que se realizan en la organización estén perfectamente “alineadas”, desde las metas de los programas anuales del departamento de limpieza y mantenimiento de una unidad de intendencia hasta los objetivos de valor estratégico para un gobierno, tales como la disminución drástica de la criminalidad o el incremento de la calidad educativa. La realidad mental del plan sustituye y oculta la realidad real.

Una segunda fuente de dudas y objeciones a la PE gira alrededor de la separación que se estableció entre la estrategia y la operación. La separación se estableció a manera de principio a fin de otorgar su lugar y rango a la planeación/dirección estratégica respecto de la operativa, que era entonces la más practicada y más prestigiada, pero tuvo como consecuencia indeseada que el plan estratégico se deslindara de los programas operativos de la organización, razón por la cual la PE no se integraba a las actividades que realizan y de la que se responsabilizan los directivos medios y los operadores de una organización. Con mucha frecuencia la PE ha desembocado en un ejercicio de conocimiento más que en uno de acción directiva, que tiene a su cargo hacer que las cosas sucedan y se realicen los objetivos. Por lo demás, han sido frecuentemente “factores operativos” —cambios en el proceso productivo, las propiedades y diseño del producto, el tiempo en logística y distribución, el trabajo en equipo, la atención al cliente—, en vez de las indicaciones de los planes estratégicos, los que han



producido el posicionamiento de las organizaciones privadas y públicas en su sector de actividad. Asimismo las mejores estrategias para aprovechar oportunidades o neutralizar ataques de competidores han nacido de los conocimientos que tienen los gerentes operativos y los mismos operadores sobre el proceso de producción y el servicio de su organización, sobre las potencialidades no aprovechadas de personas y equipos, sobre defectos de operación y la manera de corregirlos o sobre los pros y contras de los productos de los otros competidores. Estas dos observaciones, con evidencias a favor de que la superioridad y ventaja de una organización sobre otras se debe a factores operativos y a la actuación de los mandos operativos, representaron críticas a la utilidad de la PE, que llamaron la atención de los altos directivos. En mucho, el peso que ha alcanzado en algunas empresas y gobiernos la gestión de calidad sobre la gestión estratégica se debe a que el llamado “posicionamiento” sobre competidores se obtiene por la calidad de los productos y servicios, que se sustentan en plan y gerencia *operativa*, más que por ejercicios complejos de estrategia y prospectiva.

Otro punto débil y criticado de la PE ha sido su incapacidad para desagregarse en planes o programas y presupuestos (anuales o multianuales) de empresas o gobiernos. Las estrategias parecen ser líneas de acción externas a las operaciones efectivas de las organizaciones, una clase de acciones no programables. No es casual entonces que los estrategas sean hostigados o considerados exóticos por los encargados de la programación y presupuestación anual de empresas y organismos públicos, que se preguntan con o sin buenas razones sobre el sentido y la utilidad de la PE. El punto de cómo articular la PE con los programas y presupuestos se abordará después en el apartado de gestión estratégica. Aquí conviene señalar preventivamente que los objetivos estratégicos que no se desagreguen en objetivos operativos de las diversas unidades que componen una organización, así como las líneas estratégicas más pertinentes y urgentes que no se conviertan en programas operativos de las diversas unidades de una organización conforme a las funciones, tareas y responsabilidades que les prescriben la normatividad y la estructura organizativa, están destinados a volverse sólo declaraciones de principios y expresiones de deseos que no motivan a la acción ni a los mandos medios ni a los operadores ni son susceptibles de ser traducidos en operaciones.

El aporte distintivo y superior de la PE respecto de la planeación operativa consiste en que es un ejercicio de análisis que concierne a toda la organización en su conjunto, mira a su futuro y a su entorno y se concentra enfocadamente en las dimensiones clave de éxito en la busca del objetivo de la excelencia/superioridad. En contraste, la planeación operativa se limita a las unidades particulares de la organización, mira más al interno y al presente de la organización, se dedica a resolver problemas, necesidades y conflictos que tienen lugar en el funcionamiento de la organización y se concentra en las dimensiones de la eficiencia económica y técnica de las operaciones que realiza el personal para mejorarla. Por consiguiente, a menos que se orienten hacia los objetivos estratégicos de valía para el posicionamiento de la organización en su sector de actividad, las operaciones particulares que buscan maximizar más bien valores

particulares, como los del incremento de la capacidad productiva de los equipos, la mejora de los atributos del producto, la disminución de las disconformidades en el desempeño del personal operativo, por ejemplo, serán irrelevantes y, en el caso, hasta contraproducentes. Significaría activismo improductivo o productividad no competitiva. Se harían muchas cosas bien y de manera eficiente, para producir algo que ya no importa a sus destinatarios y, por consiguiente, algo que ha dejado de ser decisivo para que la organización tenga futuro y destaque sobre sus competidores o supere las expectativas de los usuarios de sus servicios. Lo estratégico es la brújula de lo operativo, así como éste es el proceso que materializa y da efectividad a aquél. Hay una interdependencia entre los dos tipos de planes y acciones, del tipo forma y materia, intencionalidad y causalidad, de modo que los gobiernos y empresas exitosas deben sus logros a la sabia composición de directores estrategas y directores operativos.

Sin embargo, en la PE convencional, la estrategia se presenta frecuentemente en contraste o en rivalidad con los procesos operativos de la organización, como si se tratara de un conjunto de operaciones diferente y exterior a las actividades que se llevan a cabo cotidianamente en la organización, lo cual hace que la estrategia sea incomunicable o inaceptable o no motivadora para el grueso de los directivos intermedios y los operadores. Se levanta así otro suspicaz cuestionamiento a la PE, a la que además de racionalista se califica como una deliberación de cúpula, jerárquica, *top-down planning*, que no involucra al conjunto de la organización ni llega a acuerdos con los mandos medios y operadores ni se alimenta de su conocimiento (implícito y explícito) ni de sus capacidades, razón por la cual se condena con frecuencia al fracaso. No tiene futuro la planeación del futuro ganador de la organización, cuando se desvincula de la participación de sus miembros, no recoge sus ideas y propuestas, ni valora ni aprovecha sus saberes y destrezas. Una variante más sutil de este debate es la discusión acerca de si la estrategia ha de ser un “plan” racionalistamente elaborado o la expresión de un “patrón” de conducta, que la organización sigue y que se ha depurado en el tiempo, en el entendido de que planes distantes de los patrones de conducta organizacionales corren el riesgo de ser inoperantes, aunque patrones que quieren reproducirse indefinidamente suelen representar bloqueos a reformas e innovaciones que son vitales para que la organización tenga futuro.

Una tercera duda sobre el beneficio de la PE concierne a la creencia de que un método de análisis (peor si se ha vuelto un manual de pasos que deben seguirse) conduzca a la identificación de las estrategias ganadoras y que el poner puntillosamente en práctica las estrategias prescritas por el plan tenga como resultado el posicionamiento de la organización en su sector de actividad. Dos son las principales líneas de inquietud, que se anudan en su crítica al predominio que tiene el análisis sobre la dirección en la PE. La primera cuestiona que el plan estratégico sin una conducción estratégica de éste y, a la raíz, sin el pensamiento estratégico o la mente estratégica de un directivo líder, pueda arrojar resultados, mientras la

segunda cuestiona la efectividad del plan si en su elaboración y ejecución se mantiene desvinculado de la historia organizacional y de los sedimentados patrones de conducta colectiva de la organización.

En fase de elaboración del plan, se considera que la capacidad de síntesis del líder es más pertinente que el análisis de la PE, aun del más informado y correcto. Ningún procedimiento formalizado puede sustituir la capacidad de síntesis del líder, su “intuición”, que recapitula y concentra su conocimiento del campo, su experiencia, su historia de decisiones, sus relaciones, así como los conocimientos, experiencias, destrezas, aspiraciones de los miembros de la organización (mandos medios y operadores) y hasta de sus proveedores y los interesados externos en ella. Los trabajos analíticos de la PE son importantes pero no terminantes, representan la ocasión para despertar y formalizar la síntesis del dirigente sobre la agenda y la acción de la organización, así como el saber de otros miembros prominentes directivos, gerentes y operativos. La formulación del plan representa más bien la creación (ésta es la palabra) del dirigente de la visión de futuro de su organización y la selección de un conjunto de acciones factibles aunque exigentes para realizar el futuro.

En fase de implementación, el plan que se desprende de la PE es un recurso o instrumento de dirección y representa un marco de referencia útil para dirigir, por cuanto señala los objetivos cruciales de la organización, sus áreas críticas, sus capacidades centrales, y los lineamientos de acción por seguir sostenidamente para que la organización no pierda su sentido de dirección y su capacidad de realizarlo. Pero la capacidad de una lectura perspicaz de las situaciones y de una decisión rápida y atinada no es dada por el plan, que no puede considerar todas las contingencias, sino por la agudeza y energía del dirigente que moviliza los recursos institucionales para dar respuesta a hechos imprevistos. Lo decisivo es que la alta dirección de una organización se comporte estratégicamente a lo largo de todo el proceso de ideación y realización de los objetivos deseados, que sea capaz de imprimir sentido de dirección y sepa tomar decisiones oportunas frente a los cambios de su entorno para neutralizar adversidades o aprovechar oportunidades, consciente además de las restricciones de recursos de su organización. El dirigente estratega es el que sabe utilizar estratégicamente las indicaciones del plan estratégico, no el que se comporta operativamente y sigue a pie juntillas los trazos y fases del plan, aunque la realidad se mueva por fuera de ellos. Ha ocurrido un desplazamiento *de la planeación estratégica a la gestión estratégica a la mente estratégica*. Hoy se valora la mente estratégica del directivo y de su equipo, la cual hace posible la dirección estratégica que, a su vez, hace posible el diseño y el uso del plan. En la misma dirección marcha el segundo cuestionamiento que, en vez de destacar la personalidad del(os) dirigente(s), resalta el conjunto de los saberes, habilidades, valoraciones y sistema de trabajo de la organización, sus pautas mentales y sus patrones de conducta, que compendian el aprendizaje organizacional, lo que la organización ha aprendido acerca de lo que hay que hacer y del modo como se pueden hacer bien las cosas. En esta perspectiva, la PE tiene como

referencia el sistema de acción colectiva de la organización, sus potencialidades y alcances, o su impecable ejercicio analítico será externo a la vida y evolución de la institución.<sup>10</sup>

### 3. GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO

Las observaciones críticas y cautelares mencionadas deberían de haber dejado en claro que plan o planificación no es equivalente a estrategia o a planeación estratégica, que la estrategia no es equivalente sin más a plan de acción de largo plazo y que el ejercicio de PE no es tampoco equivalente a un proceso de análisis y diseño de acción bajo imperativos de racionalismo estricto. En el sector público, una observación cautelar adicional podría ser que la estrategia no es equivalente sin más a competencia, a tener ventaja y supremacía sobre opositores, dado que en el marco imperativo del Estado constitucional los opositores no pueden ser considerados adversarios o competidores que deban ser subordinados y derrotados como propósito central, a menos que sean trasgresores de la ley, puesto que son ciudadanos titulares de derechos precisos.

A la luz de esta premisa se expondrán los componentes y momentos principales de la dirección estratégica, con particular atención a los gobiernos y a la AP. Se comienza empero con el entendimiento convencional de la estrategia como plan de acción, a fin de compartir una referencia con muchos lectores que probablemente están más familiarizados con los temas y técnicas de la planeación en general o de la PE. Se procede asimismo a recordar y depurar tanto el enfoque como los conceptos básicos y procedimientos de la PE, para desde la planeación avanzar a los temas de la gestión estratégica, prestando siempre atención a las especificidades del sector público.

#### *Observaciones cautelares y precisiones*

Conviene ante todo tener presente que la PE es una forma de planeación y como tal consiste: *a)* en el diseño de una acción *intencional*, que consiste en definir los futuros que son preferidos o deseados por su importancia o valía —en el fondo, porque esos futuros al ser referidos al sistema de valores de la organización o de su directorado son calificados como deseables o imperativos— y que por esa calidad se vuelven objetivos o fines de acción, dignos de ser realizados, agenda, algo que debe realizarse; y consiste *b)* en el diseño de una acción *causal*: la selección (decisión) de las acciones e instrumentos que se consideran causalmente idóneos y/o económicamente eficientes para realizar los futuros deseados y que, en tanto que realizables o factibles, se vuelven futuros esperados. Todo plan es (incluye) una definición clara de la relación que una persona u organización establece entre medios-fines,

causas-efectos, acciones-resultados.<sup>11</sup> Dicho de otro modo, todo plan es una cadena de medios-fines, causas-efectos, cuyos eslabones van precisados, pues hay metas intermedias cuya realización está en función de realizar objetivos mayores que, una vez realizados, son realidades que sirven a su vez de recursos-medios-condiciones-causas para efectuar los objetivos finales. En este sentido, un plan es la expresión de “juicios de valor” sobre la ocurrencia de ciertos hechos —su deseabilidad, preferibilidad, imperatividad— y “juicios de hecho”, juicios causales sobre la manera de producirlos, hacer que ocurran. Plasma entonces las creencias valorativas de una organización, los valores que profesa y con los que está comprometida y que toman forma en determinadas situaciones reales presentes o futuras. Plasma asimismo las creencias causales de la organización, los procesos de acción considerados eficaces y/o eficientes para realizar la situación deseada. En este sentido un plan supone, refrenda o genera el sistema de valores y el sistema causal de una organización, pública o privada. Dicho de otro modo, la PE en tanto planeación es un ejercicio que combina valoración + prospección + estrategia, es decir: juicios de valor (futuros deseados) + juicios de hecho (futuros realizables, factibles) + agenda estratégica (futuros ganadores).

Como toda planeación, sus condiciones iniciales son actitudes de insatisfacción y autocrítica del desempeño actual de la organización, que comparten sus dirigentes, miembros prominentes de la misma o sus clientes. Si hay conformidad con el desempeño presente, no se enciende el deseo de una situación alternativa y, por ende, tampoco el de la planeación. Por consiguiente, la planeación implica reflexiva o irreflexivamente voluntad de cambio o voluntad de cerrar la brecha entre los resultados que se obtienen en el presente y los resultados deseados o los exigidos y hasta prescritos (constitucional o legalmente en el sector público). Incluye también la conciencia de la limitación o escasez de recursos, por lo que hay que buscar la proporción entre los recursos disponibles y los futuros deseados, tarea que representa justamente la razón de ser y trabajo de la planeación y que obliga a una dialéctica continua de jerarquización de objetivos y expectativas, así como de distribución racional de recursos. Asimismo la planeación entraña la conciencia de los riesgos y costos personales y organizacionales que implica el cambio, así como la disposición a incorporarlos razonablemente. Por último, otra condición inicial del ejercicio planificador es la voluntad de logro, de éxito, que se expresa en la selección de los objetivos cruciales, en la tenaz focalización de las acciones hacia esos objetivos y en la prudencia directiva. Con frecuencia, los ejercicios de planeación fracasan porque se inician como exigencias impuestas por la alta dirección sin que los gerentes medios y operadores reciban la información apropiada para entender su necesidad, conveniencia o urgencia, particularmente cuando no se observan comportamientos críticos en la organización y nadie percibe estar viviendo una situación de decadencia, fracaso o amenaza. Si directivos, miembros importantes y operadores clave no comparten la voluntad de cambio y de éxito, la planeación nace muerta, aunque formalmente se cumplan sus requisitos y se hable retóricamente de su urgencia y beneficios. Ésta es una

situación ordinaria en las organizaciones públicas, en las que los ejercicios de planeación (ahora “estratégicos”) son impuestos o se han protocolizado.

Como toda planeación, cuando deja de ser un ritual formal e impuesto, las actividades básicas de la PE son: *a)* la (re)definición clara y precisa de los objetivos/metas/futuros deseados de una organización en un plazo definido de tiempo (anual, medio, largo), lo cual lleva a (re)descubrir o (re)afirmar los valores centrales; *b)* el análisis de situación o diagnóstico de la realidad interna y del contexto externo de la organización a fin de conocer las capacidades y facilidades que posibilitan la realización de los objetivos, así como las restricciones e incapacidades que imposibilitan o dificultan su realización; *c)* la selección de las acciones, los agentes, los instrumentos y los recursos que se consideran necesarios y causalmente idóneos para realizar los objetivos; *d)* la definición precisa de los tiempos del proceso de realización; *e)* el establecimiento de esquemas de seguimiento y acompañamiento (asistencia multimodal) a los actores, así como el establecimiento de sistemas de medición y evaluación de su desempeño; *f)* el aprendizaje continuo a partir de la información sobre el comportamiento y los resultados de los procesos, que lleva a ajustar objetivos y/o procesos; *g)* asimismo, la previsión de acciones de respuesta para enfrentar contingencias y conducir el interjuego que surge espontáneamente entre el curso de acción prescrito por el plan y las acciones que se ejecutan realmente al llevarlo a la práctica: entre la “estrategia deliberada” — la “estrategia emergente” — la “estrategia realizada” o efectiva.<sup>12</sup>

A pesar de lo que suele afirmarse, la novedad y la especificidad de la PE respecto de otros modos y modelos de planeación no radican en su plazo de tiempo ni en la proyección de objetivos de larga duración (mediano-largo plazo) ni en tener claridad sobre los atributos esenciales de los objetivos ni tampoco en que éstos revistan gran importancia funcional u operativa ni tampoco en ser claros sobre los destinatarios de la acción y conocer su perfil de expectativas. Estrategia no significa necesariamente cursos de acción para objetivos de larga duración o que revisten importancia para el buen funcionamiento de la organización. Ésta es la dimensión planificadora pero no la estratégica de la estrategia. Dos son las características específicas de la PE: *posicionamiento* y *entorno*. Su aporte consiste en identificar objetivos y acciones que generen, preserven e incrementen la excelencia de los servicios de la organización en el futuro y en considerar en serio las condiciones del entorno en que se actúa, en tanto éste puede ser una fuente de oportunidades y adversidades que favorecerán o impedirán el desarrollo de las acciones y el logro de los objetivos buscados.

En primer lugar es un ejercicio analítico que con el aporte de la “síntesis” del dirigente líder identifica aquellos objetivos o futuros que hacen que una organización obtenga, mantenga y potencie su posición de superioridad, excelencia, ventaja, triunfo: “posicionamiento” sobre los adversarios, competidores, demandantes o concurrentes de su sector específico de actividad, ya sea para beneficio de sí misma (propietarios, accionistas, miembros) y/o para beneficio de los destinatarios de sus servicios y/o para beneficio de la comunidad social en

que está establecida. Por ello la PE es selectiva en sus objetivos y futuros deseados, se enfoca sólo hacia aquellos que aseguran que la organización en el futuro tenga éxito y liderazgo (que no simplemente sobreviva), es decir, hacia aquellos futuros en los que su vulnerabilidad por atraso e incapacidad ha sido superada, en los que se han neutralizado amenazas morales, se ha logrado la mejora y excelencia en el servicio, se han elaborado nuevos productos con mayores beneficios para sus consumidores o para la sociedad, se ha incrementado la confianza y la reputación social en la organización.

En segundo lugar, consiste en la conciencia del entorno, en un ejercicio analítico que toma en serio la importancia que reviste la dinámica del entorno para realizar los objetivos preferidos. Aun si una organización cuenta con la voluntad, energía, recursos, teorías, tecnologías y destrezas suficientes para realizar sus fines o metas, la dinámica del entorno, que resulta de las acciones de actores independientes y de los efectos de sus acciones, condiciona el logro por el hecho de que facilitan o impiden, abren o cierran el camino hacia la meta. Conciencia del entorno significa además reconocer que hay agentes, pautas de acción y eventos en el medio ambiente que son imprevisibles, incontrolables, inmanejables y que una organización vive también en medio de actores adversos, hostiles, dispuestos y hasta programados a provocar el fracaso. La PE obliga a liberarse de la administración interna (operativa) de la organización, del ensimismamiento o la autocomplacencia, y a colocarse en el entorno de la realidad, conocer el tipo de relaciones existentes y posibles entre la organización y su mundo social exterior. La realización del fin pasa por el manejo del entorno: es un principio de la PE. La administración del entorno es tan o más decisiva que la administración del interno o, dicho más sobriamente, la administración del interno está en función de la administración del entorno. Esto es algo que apenas la AP comienza a practicar, dado que en el pasado, en el mejor de los casos, se consideraba que el manejo del entorno era un asunto de naturaleza política y de responsabilidad de los políticos o de los altísimos ejecutivos públicos, además de que era creencia compartida que la política poseía toda la capacidad o el poder para manejar aceptablemente el entorno.

En tercer lugar, la PE fomenta que los gobernantes y administradores públicos incorporen en su desempeño *la dimensión del futuro* en un doble sentido: hacerse cargo del futuro de sus comunidades políticas y de un futuro de vida que represente superioridad y excelencia (llámesele economía en crecimiento, prosperidad, abatimiento de la pobreza y desigualdad, bienestar y seguridad social, sustentabilidad ambiental). Esta dimensión olvidada o no valorada del futuro es fundamental para los gobiernos, sobre todo en este cambio de época en que Estados nacionales y comunidades locales no tienen ya el control suficiente de factores que les son básicos para resolver sus problemas económicos y sociales internos y crearse así sus condiciones de viabilidad futura.

Capturada por sus responsabilidades presentes y por la gestión de su funcionamiento interno, la AP suele no prestar suficiente atención al adelante y al afuera de sus actividades. La

responsabilidad de los mandos los obliga a concentrarse en los objetivos funcionales de su competencia y a realizarlos de manera eficiente, maximizando los recursos públicos asignados y asegurando la legalidad de la actuación de los servidores públicos. Por ello prefieren y practican la planeación operativa, la cual se aboca a resolver los problemas de incorrección normativa, desempeño ineficiente, desperdicio de recursos, descoordinación, que se presentan día a día en las varias unidades particulares. Agobiados por las demandas, exigencias y responsabilidades de la gestión cotidiana, los administradores y los gobernantes no tienen el tiempo ni la costumbre de pensar en el futuro de su comunidad política o del país que gobiernan. Muy probablemente dan por seguro que la institución para la que trabajan, el Estado, se mantendrá en el tiempo y no podrá desaparecer jamás, por lo que ocuparse del futuro no representa para ellos algo significativo y útil para el cumplimiento de sus responsabilidades. Posiblemente hay preocupaciones por la suerte del gobierno en el que trabajan, dado que podrá ser electoralmente sustituido, pero suponen que la demanda social por los bienes y servicios públicos del Estado es para siempre. Dedicados a implementar las políticas que materializan las funciones públicas y aportan utilidades concretas a los ciudadanos, tampoco les resulta natural ni prioritario imaginar que deben hacerse cargo de los grandes objetivos de valor estratégico para su Estado, provincia o país, tales como preservar y extender su rango e influencia en el mundo futuro o apoyar a que su economía sea productiva y competitiva mundialmente.

Este discurso puede serles llamativo pero de poco valor práctico para el cumplimiento de sus responsabilidades operativas, que están sometidas a la presión de la demanda ciudadana y del escrutinio social y acerca de las que tienen que rendir cuentas. Por ello les resulta exótico pensar que, como les dice la PE, su trabajo consista en ser agentes de futuro y factores de éxito de su sociedad, así como jamás han pensado en que las fortalezas y debilidades del Estado (institucionales, hacendistas, gubernativas, administrativas) sean factores que incrementan o disminuyen las vulnerabilidades, oportunidades y potencialidades de su sociedad. En el mejor de los casos, los funcionarios aprecian a la PE por cuanto les ha ayudado a recordar el objetivo último de la acción pública y su sentido de misión, que suele borrarse por la atención a los problemas cotidianos. En efecto, es común que directivos u operadores terminen por perder de vista la cadena causal que conecta sus tareas y resultados cotidianos con los resultados finales del servicio de valor público, inconexión que está a la raíz de las negligencias y desmotivación del personal. La función esclarecedora de la PE sobre los fines últimos del trabajo público es uno de los mejores aportes a la AP tradicional, que suele descalificar como palabrería este modo de planeación cuando se extiende más allá de la administración concreta.

Si no tienen la disposición ni el tiempo para pensar hacia adelante, tampoco piensan hacia afuera. Buen número de nuestros gobernantes y administradores públicos consideran que el logro de los objetivos de sus planes y políticas depende exclusivamente de factores internos



de la organización gubernamental, en concordancia con la tradicional idea de superioridad y autosuficiencia gubernamental. Un botón de muestra es el sinfín de reformas de normas, estructuras, sistemas, patrones directivos y procesos operativos que los gobiernos han instrumentado en estos últimos 20 años a fin de ser eficientes y de calidad. Por otro lado atribuyen el peso decisivo a las características personales de los políticos y altos funcionarios, tales como la voluntad política, la honestidad, la capacidad negociadora, la astucia, la tenacidad... Además, en nuestra tradición que acentúa el poder estatal, la soberanía nacional y la idea de Estado fuerte, ha sido lógico para nuestros gobiernos suponer que la sociedad civil no ofrece grandes aportes a la tarea gubernativa o creer que las críticas y oposiciones de la sociedad civil, económica o política son manejables mediante un conjunto de instrumentos que van desde la persuasión y la cooptación a la negociación y hasta la disuasión. El entorno no es considerado un territorio de amenazas creíbles ni representa un reto para las capacidades e instrumentos del gobierno, sino que por definición es algo manejable, controlable.

Las cosas han cambiado. La diferenciación social, la pluralidad y oposición política, la competencia económica entre empresas que trascienden las fronteras políticas, todas pobladas con actores independientes, dotados de recursos y con apoyos domésticos y transfronterizos, toman cuerpo en reivindicaciones y demandas que escapan en mayor o menor grado (según materias y circunstancias) al encauzamiento gubernamental y que tienen la capacidad de resistir o eludir a las presiones del gobierno. Si la dinámica del entorno gubernamental no es gobernada en algún grado, la prestación de los servicios públicos ordinarios, no digamos la realización de objetivos estratégicos, que implican romper vínculos con intereses creados o movilizar esfuerzos sociales extraordinarios, se vuelven iniciativas destinadas a la deriva o al malogro. Las experiencias latinoamericanas de las democracias nacientes o restauradas evidencian las dificultades que padecen ahora los gobiernos legítimos, representativos y mayoritarios para impulsar reformas estructurales de indudable valor estratégico para sus países, debido a la adversidad de su entorno político, agitado por la competencia recién estrenada de los partidos políticos, la oposición de viejas fuerzas políticas, los cuestionamientos de organizaciones civiles, la actividad crítica de los medios y la presión de muchos actores más allende las fronteras internas. La diferenciación, independencia y restricciones del entorno es acaso el mejor argumento para revalorar el enfoque estratégico de las políticas y las administraciones públicas.

No obstante sus aportes, la PE contiene elementos discutibles en su pertinencia pública. En primer lugar, se debe corregir el propósito de superioridad y ventaja competitiva sobre rivales o concurrentes, conforme al enfoque que llamo “bélico-competitivo” y que es el dominante en el modo de practicar la estrategia en el sector privado (y obviamente en el militar). En este enfoque se privilegia la competición y se supone que la competencia es el principio del cambio y el progreso social, mientras que la gobernación de una sociedad consiste justamente

en regular sensatamente la competencia con efectos sociales conflictivos y fomentar tanto la cooperación entre agentes públicos y privados como la integración intrasocial para el logro de objetivos de beneficio general. El enfoque competitivo carece también de sentido en el ámbito de la prestación de los servicios públicos a ciudadanos que son sus legítimos derechohabientes y usuarios, aunque cuestionen la calidad del servicio. Pero es apropiado, como lo es también el enfoque bélico, en las actividades de coacción legítima del Estado, dedicadas a la aplicación de la ley y a la contención de infractores, que en estos tiempos han llegado a tomar la forma de bandas armadas que atacan directamente e intimidan a los aparatos de seguridad del Estado o la forma de organizaciones terroristas despreciables, por lo que van tratados como adversarios del Estado y sociedad, a los que hay que derrotar sin miramientos y a la brevedad por su peligrosidad, salvos sus derechos humanos y conforme a los términos de las leyes vigentes.

En segundo lugar, a diferencia de los planes estratégicos de las corporaciones privadas, que determinan los objetivos y las acciones que se deberán seguir por todos los miembros de la organización, es débil la posibilidad de que en un Estado, país o comunidad política exista un plan integral estratégico, en el sentido de que su agenda, acciones e instrumentos vayan a ser compartidos por todos sus miembros. El Poder Ejecutivo será sujeto al examen de los otros poderes públicos, cuya autonomía propicia apreciaciones que probablemente serán diferentes y hasta divergentes de los objetivos y líneas de acción del plan del Poder Ejecutivo, sin que su discrepancia los convierta en adversarios que han de ser neutralizados y derrotados para que el plan se desarrolle. Asimismo la intensa competencia que tiene lugar entre los agentes económicos y el vigor de la pluralidad política de las democracias hace que cualquier plan estratégico del gobierno no pueda ser considerado sin más el plan de la comunidad política (“el plan nacional”, “el plan de desarrollo nacional”, como solemos decir) y se piense que sus prioridades, objetivos y líneas de acción son compartidas por los miembros de la comunidad. El destino natural de todo plan de gobierno es coexistir con otras visiones de futuro y otros planes de actores políticos y civiles relevantes, cuyo derecho a pronunciarse sobre la agenda pública está asegurado, sin posibilidad legal de ser silenciados. En resumen, el enfoque bélico-competitivo no es aplicable al sector público sin reelaborarlo, dado que los opositores pueden serlo por infracción de la ley (razón por la cual son realmente adversarios y van derrotados) o serlo por discrepancia legítima respecto de los planes y decisiones del gobierno, particularmente en la política social y económica, lo cual obliga al gobierno al “diálogo estratégico”, a formas de argumentación y negociación con sus competidores y opositores como condición para que sus planes sean aceptados y tengan significación y viabilidad social.

Si ya es difícil dar forma a un plan estratégico acordado por los poderes públicos y los actores políticos y económicos relevantes, será también difícil sostenerlo en el tiempo pues el compromiso que el gobierno afirma tener con las metas y estrategias del plan no dispone de la

credibilidad o confiabilidad social suficiente, debido a que los gobiernos democráticos son gobiernos temporales con periodos de tiempo precisos y con elecciones periódicas que pueden llevar al poder a otros dirigentes, portadores de otros proyectos que serán considerados también de valor estratégico para el Estado, el país o una región.<sup>13</sup> La temporalidad del gobierno debilita en principio el compromiso de los estrategas, los administradores públicos y de la sociedad misma con los objetivos y lineamientos estratégicos, particularmente si la PE tiene en cuenta objetivos que no son factibles más que en un largo plazo e implica entonces acciones duraderas por largo tiempo. Independientemente del plazo de tiempo considerado por el plan, la eventual variabilidad de objetivos y acciones debido a la llegada de otras personas elegidas al poder público no lo hace convincente, por lo que obliga a construir una poderosa coalición de aliados para darle continuidad en el tiempo. En suma, mientras parece fácil que una corporación singular pueda construir su plan estratégico integral y pueda sostenerlo a lo largo de un tiempo razonable, esto no procede en el terreno del Estado en la que la diferencia y discrepancia es legalmente protegida y en el que las autoridades de gobierno cambian en el tiempo y cambian las ideas y prioridades. La dificultad de lograr el acuerdo político y suscitar un apoyo social duradero, que ya afectaba la suerte de los viejos planes de desarrollo nacional, elaborados por gobiernos fuertes con capacidad de alinear a los miembros de su comunidad, es algo que se reproduce y hasta parece agrandarse en el caso de los planes estratégicos en condiciones de democracia plural y competitiva.

De estas consideraciones se sigue que el plan estratégico del gobierno será justamente el plan del gobierno, el cual coexistirá con otros proyectos alternativos de visión sobre la sociedad y sobre la agenda estratégica del gobierno mismo. Esta situación no deslucen la valía de la PE, que ha ayudado al gobierno a construir primero una visión del futuro de su sociedad y, en función de ella, construir la visión propia de su gobernación, analizar sus condiciones de operación y elaborar las estrategias pertinentes. Se infiere también que el factor crucial para la realización de las estrategias será la acción directiva del gobierno que lo llevará a crear coaliciones con aliados y simpatizantes, así como a dialogar y pactar con los discrepantes y los opositores a sus planes, a los que podrá “derrotar” sólo con información relevante, evidencias, argumentos, que hagan patentes sus errores y prejuicios y mellen los filos de su intransigencia, o mediante cuidadosas negociaciones.

Con frecuencia, para escapar de los supuestos aguerridos de la competencia y superioridad, típicos de la estrategia privada, se propone una idea cooperativa de la estrategia como la apropiada para el gobierno público. La propuesta cooperativa o conciliadora modifica la denotación esencial del concepto de estrategia, la vuelve ambigua y hasta contradictoria. Una respuesta posible y no contradictoria es mantener la naturaleza competitiva de la estrategia y aceptar a la vez la pertinencia de que la cooperación pueda ser la mejor estrategia para lograr los objetivos públicos en ciertas circunstancias, en tanto la probabilidad

de alcanzar los objetivos de sociedad buena se incrementa mediante formas de cooperación con discrepantes y opositores a través de diálogos abiertos y ajustes recíprocos, actitud política que es consustancial a las condiciones de gobierno democrático y de sociedad civil independiente. De todos modos, la cooperación no podrá convertirse en la esencia de la estrategia, cosa que volvería contradictorio el concepto, ni se podrá considerar que la cooperación sea sin más la estrategia más productiva en cualquier circunstancia, a menos que se acepte la idea de un mundo social no diferenciado ni competitivo ni adverso, lo que en democracia y en economías de mercado es deseable y exigible, pero no factible en cualquier condición. Esto vale también para los tercerismos conceptuales que proclaman la “competición cooperativa”, la “coopetición”, que resuelve la tensión en el concepto y en el término pero no en la realidad.

Otra manera de dar la vuelta al concepto de PE en el sector público es poner el énfasis no en el posicionamiento sino sólo en el entorno. En este enfoque la estrategia se reduce a llamar la atención sobre la necesidad de un manejo esmerado del entorno para estar en aptitud de realizar los objetivos valorados y se destaca que la conciencia y manejo del entorno es la contribución original y nueva de la PE respecto de los ejercicios convencionales de planeación. Parece ser un mejor atajo, pero no puede olvidarse que el entorno está habitado por actores que pueden ser afines y cooperativos con el gobierno, pero también opositores y hostiles, con los que habrá que confrontarse en algún momento. La diferencia del gobierno respecto del sector privado en los temas de estrategia no consiste en renunciar a consideraciones de posicionamiento y entorno, sino en resaltar que el modo gubernativo de ejecutar las estrategias es el proceder institucional y civilizado con discrepantes, competidores y adversos, que puede incorporar la voluntad de cooperación como criterio general de actuación, pero sobre todo el principio del diálogo racional, que supone que la dialéctica de la discusión representa el procedimiento para depurar la rigidez de las posiciones y crear puntos de convergencia entre las partes, en el entendido de que los estancamientos o endurecimientos de la conversación estratégica no podrán ser indefinidos sin afectar la dirección del gobierno y tendrán entonces que dirimirse mediante coaliciones de aliados que rematan en “regla de mayoría”, que es la manera de posicionarse civilizada y racionalmente de unos actores políticos sobre sus opositores en situaciones de desacuerdo peligrosamente prolongado.

Queda empero pendiente una cuestión de fondo que consiste en preguntarse por la importancia y acaso necesidad del PE. ¿Por qué es importante, necesario o conveniente a una organización tener planes estratégicos? En general, la respuesta apunta al hecho de que ninguna organización, aun la imaginada soberana o creída inmortal, como el Estado o la Iglesia, tiene el futuro asegurado. Su poderoso posicionamiento actual puede desvanecerse y su actual vitalidad puede volverse una lucha angustiada para sobrevivir. Sobran los ejemplos de empresas exitosas, partidos políticos dominantes y países ganadores que en un cierto

momento entraron en decadencia, quiebras y colapsos. La PE tiene como premisa el cambio de la vida social, la incertidumbre del tiempo humano y, en consecuencia, la racionalidad limitada. Las organizaciones, incluidos los Estados y gobiernos, actúan excepcionalmente en contextos estables, previsibles y amigables, así como tampoco disfrutaban de una vida interna estable, previsible y amigable. La innovación y el conflicto, que introducen discontinuidades e inestabilidades en el frente externo e interno de cualquier organización, la estatal y gubernamental incluidas, representan riesgos, peligros. Por ejemplo, cambios acelerados y profundos en la misma dimensión de la actividad estatal (tales como la formación de Estados supranacionales, la más aguda autonomía de las entidades territoriales y comunidades culturales que integran el Estado, los mercados comunes y tratados de libre comercio...) y/o cambios en dimensiones cruciales para el desempeño del gobierno (cambios políticos, económicos, sociodemográficos, tecnológicos, ambientales...) y/o cambios en la percepción y preferencia de los ciudadanos respecto del tipo de bienes y servicios públicos que requieren constituyen todos movimientos que para el gobierno y la AP entrañan riesgos de pérdida de relevancia, confianza, imagen social: legitimidad, en lenguaje clásico. Lo mismo sucede dentro del gobierno y la AP, en el que pueden tener lugar incremento o disminución de capacidades, activos, disposición del personal. Estas transformaciones, rupturas, discontinuidades representan para las organizaciones públicas oportunidades de afirmación y auge, pero también riesgos de irrelevancia y decadencia, según lo que hagan o dejen de hacer. Abundan las evidencias de cambios de fortuna, que van desde la desaparición de Estados nacionales hasta la caída de gobiernos, vaciamiento de comunidades, descensos dramáticos del desempeño estatal en varios campos de interés público y caídas en la calidad de la vida social. La PE pretende precisamente equipar a una organización con las condiciones para crearse un futuro relevante, no desaparecer ni volverse una entidad del montón. Ése es su verdadero propósito, su contribución de importancia y, con frecuencia, su desboque fantasioso.

*Los componentes de la planeación estratégica:  
su entendimiento público*

Los componentes de la PE son aceptados en general, pero la manera de entenderlos, su concepto, es en cambio inestable, a veces equívoco, metafórico y con frecuencia elemental. Los pasos u operaciones de la PE, en el plano metodológico, son dialécticamente interdependientes, en el sentido de que los resultados que se obtienen en una operación particular influyen en los resultados de los demás, obligando a reelaborarlos, con repetidos procesos analíticos de ida y vuelta de mejora, que hacen que el plan de acción gane progresivamente precisión, corrección y aceptación, superando los momentos iniciales

genéricos, exploratorios, conjeturales y de consensos parciales o provisionales entre los participantes en la elaboración del plan. En el plano cronológico, son diversos factores organizacionales los que señalarán por dónde hay que comenzar y la secuencia de pasos a seguir. En cualquier caso, el ir y venir para contrastar los resultados obtenidos en cada paso es ineludible y constructivo.<sup>14</sup>

En continuidad con la literatura de PE, los componentes esenciales (convencionales) del ejercicio de PE son:

- Definición de la *misión* y *visión* de la organización.
- Registro del *interno* y *entorno* de la organización.
- *Análisis FODA* (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas-adversidades), que relaciona las situaciones del entorno (O, A) con las del interno (F, D) para identificar las cuestiones de valor estratégico y establecer la posibilidad, el costo y la agenda de realización de la misión/visión.
- Elaboración de las *estrategias*.
- Determinación del esquema de *dirección* estratégica: programación, presupuestación, seguimiento, acompañamiento, sistema de información y medición, evaluación, corrección, incentivos...<sup>15</sup>

1. *Los enfoques de la planeación estratégica/Dirección estratégica*. Dos son los enfoques en la elaboración y gestión de estrategias, siendo el primero el dominante y el segundo una propuesta alternativa que puede ser aceptada como apropiada para el sector público.

*Enfoque bélico/competitivo*: este enfoque, el más conocido y empleado en los ejércitos y en las empresas de mercado, supone o registra la existencia de una relación de confrontación o competencia de una organización con actores externos que son considerados rivales o competidores y que actúan como tales. El propósito principal de la PE en el contexto de una relación social antagónica consiste en la derrota del adversario o en el aseguramiento de la “ventaja competitiva” sobre los competidores en un determinado sector de negocios o de actividad. Por consiguiente, el “análisis de fuerzas” o análisis de la correlación de fuerzas que existe entre las entidades que se confrontan o que compiten es el meollo del método de análisis y planificación y es la condición para elaborar la estrategia exitosa de ganar, derrotar, tomar ventaja.

Este enfoque clásico de relación social antagónica (como distintivo de la estructura social o de una coyuntura social) debe ser ajustado para otros sectores de actividad, particularmente en el campo de los servicios públicos, por lo que añado sustitutiva o complementariamente el

*Enfoque de excelencia/liderazgo*: este enfoque supone o implica una relación de intercambio de la organización con actores externos que son considerados usuarios y son portadores de demandas y expectativas (y hasta titulares de derechos por hacer valer) sobre los productos de la organización. El propósito principal de la PE en el contexto de una relación social de intercambio consiste en la mejora o la excelencia de la capacidad de respuesta de la organización a la demanda o expectativa de un usuario externo. El “análisis de brecha” es el método y la condición para elaborar la estrategia de éxito y este tipo de análisis consiste en identificar la distancia (y las causas de la distancia) que se abre entre la respuesta actual que una organización ofrece con sus bienes y servicios a sus demandantes usuarios y la respuesta deseada o exigida para satisfacer con mejor calidad la demanda-expectativa externa.

Las diferencias básicas de los dos enfoques son: *a)* una diversa relación social entre la organización y algunos (o los) miembros de su sociedad, que en un caso se trata de una relación de rivalidad abierta y en el otro de una relación de intercambio o de servicio; *b)* el diverso propósito de la PE, ideada para la derrota del rival o competidor en el primer caso y para mejora de la respuesta de provecho al usuario en el segundo; *c)* el diverso método de análisis y planificación, que en el primer caso toma la forma de un análisis que estima las fuerzas propias y las de los rivales y que en el segundo, previo conocimiento del tipo de la demanda o expectativa del usuario y del tipo de producto o respuesta de la organización, analiza y pondera la brecha o distancia que corre entre ellos.

En el primer enfoque, si el enfoque estrictamente bélico es el predominante, el objetivo de la estrategia consiste en ganar y hacer perder a adversarios o rivales y, si es competitivo, el objetivo consiste en obtener, mantener, incrementar la “ventaja competitiva” de una organización respecto de sus competidores en la provisión de un bien o servicio en su sector industrial. En el segundo enfoque, el objetivo de la PE es obtener, mantener e incrementar sostenidamente la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a los demandantes usuarios externos hasta el punto de llegar de manera deliberada o de hecho a alcanzar la excelencia y liderazgo en su sector de actividad y volverse la organización que destaca por la calidad sobresaliente de su producto y representa la referencia ejemplar (la mejor práctica, el *benchmark*) en un determinado sector de actividad. En el primer enfoque, el mayormente utilizado, se puede decir que “nos comparamos o nos confrontamos contra nuestros competidores y rivales, contra su desempeño actual o probable, y tomamos decisiones para superar su desempeño y no ser superados por su desempeño”. En el segundo enfoque, “nos comparamos o nos confrontamos contra nosotros mismos, contra nuestro desempeño actual o pasado, y tomamos decisiones para superar nuestro desempeño” y así satisfacer a nuestros demandantes o usuarios, proporcionarles beneficios de calidad excelente a sus personas y comunidad. En el primer caso, se trata de vencer a alguien, de superarlo, dejarlo atrás, mientras en el segundo caso la victoria consiste en superar lo logrado por uno mismo, dejarlo atrás, mediante un proceso de autocrítica, mejora o innovación. El primer enfoque es

estrictamente estratégico, mientras el segundo vincula el enfoque estratégico al de la calidad del servicio, sin perder meollo estratégico.

En los dos casos, si la estrategia ha de conservar su denotación propia y estricta, se trata entonces del plan o patrón de acción de una entidad para adquirir, asegurar e incrementar una *capacidad diferente y superior a los demás en la provisión de un bien o un servicio*. Esta característica distintiva de la estrategia ha de mantenerse no metafóricamente en el segundo enfoque, que es más apropiado para el servicio público. En este caso, el ciudadano plantea al gobierno una demanda o alimenta una expectativa respecto de las características o atributos de un bien o servicio público al que tiene derecho. En el caso de que la expectativa ciudadana no sea respondida a lo largo del tiempo o de que el producto y trato que recibe el ciudadano permanezca sistemáticamente por debajo de sus expectativas o sea variable e imprevisible en sus características esperadas o exigibles, ocasionando frustraciones en servicios que son importantes y acaso vitales para los ciudadanos, la demanda o exigencia ciudadana está por encima de la oferta del gobierno, la supera o rebasa. La consecuencia probable de esta situación de servicio por debajo de la expectativa será que el gobierno pierda respeto, reputación, confianza, apoyo del ciudadano y que sea políticamente derrotado y hasta sustituido electoralmente por otro organismo político. La pérdida de confianza y apoyo será revertida a condición de que exista una mejora de los atributos del bien y servicio público y de la provisión del bien y prestación del servicio, es decir, que el gobierno ofrezca una respuesta diferente y superior a la que practicaba antes, lo cual tendrá previsiblemente el efecto de que el gobierno gane la confianza, el aprecio y el apoyo ciudadano. El gobierno, al superar su pasado rendimiento, transforma su derrota política en una mejor posición en la opinión y evaluación ciudadana, vence el escepticismo y la crítica ciudadana, lo que probablemente le permite mantener su ventaja o cerrar su desventaja respecto de sus otros competidores políticos.

En los dos casos el corazón de la estrategia consiste en obtener, mantener e incrementar una capacidad de respuesta a demandas y expectativas de los ciudadanos diferente y superior a los demás que concurren en su sector de actividad, no importa que los otros agentes sean o no considerados rivales, competidores o no, y tampoco importa que el propósito deliberado sea derrotarlos y superarlos o que el resultado de hecho, por la superioridad de la respuesta, haya significado hacerles perder posición y reputación. En los dos casos, más allá de competencia y rivalidad, lo sustantivo y decisivo consiste en “crear y sostener un desempeño superior” (Porter). Más a fondo, en los dos casos, la ventaja competitiva o la excelencia se obtiene sólo mediante la *creación de valor*<sup>16</sup> de los productos, sólo a condición de que los productos de una organización generen valor agregado a clientes, usuarios, demandantes, autoridades, comunidad..., pero sin olvidar que lo estratégico, aun en la AP, consiste en ser capaz de producir un bien o prestar un servicio con un grado o magnitud de valor superior al de los bienes y servicios que proveen otros agentes presentes en el mismo sector de actividad



(pensados o no como competidores), o superior a la manera como el gobierno lo hacía en el pasado, independientemente del hecho de que esa superioridad o excelencia de producto, que corresponde o supera las expectativas de consumidores o ciudadanos, arroje o no una ventaja sobre las otras organizaciones concurrentes en su sector de negocios o de actividad. El propósito singular de la acción estratégica es proveer bienes y servicios que generan valor a los consumidores o ciudadanos en grado y magnitud superior respecto de los demás y respecto del propio desempeño pasado. Por lo menos, en el terreno conceptual de la función pública, el método y propósito estratégico consiste en crear valor/utilidad pública a los ciudadanos y a su comunidad política con sus bienes y servicios, no en derrotar o superar a agentes que actúan en su sector de actividad para fines de utilidades privadas y para clientes privados.

*Valor* puede ser entendido y descrito a la manera económica como la relación o razón positiva entre los beneficios y costos ( $= B / C$ ) que el usuario experimenta en la adquisición de un bien o en la recepción de un servicio o, a la manera de la gestión de calidad, como la relación o razón positiva entre los resultados y las expectativas ( $= R / E$ ) del usuario. Por consiguiente, lo decisivo estratégicamente, el factor que hace la diferencia y genera la superioridad, es la capacidad distintiva que tiene una organización para generar valor a sus usuarios al ofrecerles beneficios superiores a sus costos o producir resultados que superan sus expectativas. Más a fondo, el factor que hace la diferencia y genera la superioridad es *la cadena/el sistema de valor* distintivo de una organización. Por tal se entiende la manera como ésta tiene estructurado el proceso de producción de sus bienes y servicios y que consiste fundamentalmente en que cada actividad de la cadena productiva recibe un insumo que reelabora en un producto de mayor valor, el cual es a su vez el insumo de una nueva actividad y así sucesivamente hasta terminar en el producto final que por sus propiedades reviste valor para un consumidor externo.

Una organización pública que no ha estructurado sus operaciones como una cadena o un sistema de valor a fin de generar bienes y servicios de valor significativo a sus ciudadanos y generarlos en una magnitud superior a las demás organizaciones que concurren en el mismo campo de actividad (educación, salud, transporte...) está destinada simplemente a sobrevivir sin pena ni gloria, pero no podrá ser considerada jamás una organización de calidad y tanto menos convertirse en un ejemplo, líder o “marca” en su campo. En términos legales la entidad pública puede cumplir impecablemente la función pública prescrita, pero sin que su cumplimiento arroje productos de valor a los ciudadanos y a su comunidad. *Función pública sin valor público*. Este hecho de funciones públicas carentes de valor público es el fogón de las críticas, inconformidades y desconfianza de los ciudadanos hacia la AP y, académicamente, el factor que ha motivado que el enfoque de la disciplina de la AP desplace su interés intelectual de la función pública al valor público. En conexión, se plantea la cuestión (propia de la NGP) acerca de si la función pública de organización burocrática sea un sistema/cadena de valor para los ciudadanos y sus comunidades o, más pragmáticamente, cuáles reformas

haya que emprender para cerrar la brecha entre los arreglos burocráticos improductivos y el imperativo legal y moral de generar valor público a los ciudadanos.

Más aún, siguiendo las tesis de Hamel y Prahalad (1994), una organización puede generar valor, ser sistema de valor, a condición de que posea un conjunto específico y acaso único de “capacidades centrales” (*core competences*), de capacidades peculiares probadas que están a la base de sus actividades productivas y que posibilitan la producción de bienes y servicios de valor superior para sus usuarios en el presente y en el futuro. Las acciones como los bienes y servicios de una organización son las materializaciones de esas capacidades productivas de valor superior. Mas allá de Hamel y Prahalad, las capacidades medulares de una organización no son únicamente las productivas; pueden ser gerenciales, como el trato con los clientes o con el personal, o de otro tipo. En cualquier caso, no es relevante ni justifica su razón de ser ni tiene asegurado su futuro una AP que carezca de las capacidades esenciales para estar en grado de formular y llevar a cabo políticas públicas educativas, sanitarias, de seguridad o de infraestructura... que sean de valor para sus ciudadanos. Surge entonces con fuerza el planteamiento sobre si la normatividad, la estructura organizativa, los activos, los estilos directivos y las competencias del personal de los gobiernos contengan, preserven, promuevan las capacidades generadoras de valor público o, más pragmáticamente, la pregunta sobre cuáles reformas haya que emprender para asegurarlas y dilatarlas. La gestión estratégica sirve por lo menos para que la AP recuerde que su razón de ser es producir valor público (agregado) a los ciudadanos y a su comunidad de convivencia, hacer que las funciones públicas produzcan utilidad pública, y que esa misión implica contar con personas con las capacidades (analíticas, técnicas, éticas, gerenciales, dialógicas...) para hacerlo y configurar contextos normativos y organizacionales que preservan y promueven esas competencias que con frecuencia son únicas del sector público.

Dejando de lado el crudo enfoque bélico, los otros dos enfoques, el competitivo y el de calidad-excelencia, son sustancialmente coincidentes por cuanto la estrategia exitosa consiste en la capacidad de generar valor a sus destinatarios en magnitud superior a los que ofrecen los bienes o servicios equivalentes de otras instancias en su campo. Esta consideración obliga, como mínimo, a la AP a exteriorizarse, a oír la voz del ciudadano y a responder con una prestación superior a sus expectativas, superior a su desempeño administrativo pasado y superior tal vez a las prestaciones de otras organizaciones que actúan en el campo de la educación, salud, vivienda, infraestructura... lo cual exigirá realizar cambios fuertes en la estructura, normatividad y operación de los programas públicos para superar los desempeños organizacionales de inferior valor y estructurarse como un sistema de valor. En los mercados privados el enfoque de la ventaja competitiva es el pertinente y el dominante. En el sector público, el enfoque pertinente parece ser el de la mejora/excelencia de la respuesta a las demandas de los ciudadanos en un determinado campo de acción, aunque en materias y circunstancias políticas específicas de opositores abiertos y pugnaces es también pertinente el

empleo del enfoque de la ventaja competitiva, pero en el entendido de que el logro de la ventaja no puede ocurrir fuera de la ley (con irrespeto a derechos humanos, garantías individuales, derechos políticos) o con discriminación e injusticia hacia sus ciudadanos.

Aunque el segundo enfoque sea más pertinente en el sector de la provisión de los bienes y servicios públicos, el primer enfoque y explícitamente el enfoque bélico es utilizable e imprescindible en el campo central de la acción del Estado, el del aseguramiento de la vida, los derechos y la propiedad de sus ciudadanos. Los aparatos coactivos del Estado están llamados a enfrentar el ataque a la convivencia social y a la seguridad interior que representan los fenómenos contemporáneos de las organizaciones terroristas criminales y las organizaciones del delito con sus múltiples formas de secuestro, robo, narcotráfico, tráfico de personas, piratería de derechos intelectuales... y están llamados a derrotarlos sin miramientos. Esto exige un agudo pensamiento estratégico y va de suyo que el combate frontal al terrorismo organizado y a la delincuencia organizada debe encuadrarse en el marco de los derechos humanos y de la legalidad vigente; de lo contrario el Estado pierde su razón de ser y corrompe la calidad de su aporte ordenador a la sociedad. Otra variante de necesario y perspicaz comportamiento estratégico de los gobiernos es el relativo a su relación con competidores y opositores políticos. La aprobación de leyes y presupuestos, el desarrollo de las políticas públicas y los procesos de servicio requieren para su éxito desarrollar formas estratégicas de relacionarse con opositores, en el entendido de que las estrategias no pueden rebasar el marco legal de la responsabilidad de gobierno y en el entendido de que según las circunstancias una estrategia puede ser ofensiva, defensiva o incluir la negociación, la tregua y hasta la decisión de aliarse y cooperar, sin perder de vista que habrá temas en que la oposición política no podrá ceder. El enfoque competitivo de la estrategia incluye tanto la negociación con rivales como la cooperación con competidores en asuntos específicos.

2. El *posicionamiento* de una organización en un determinado campo de actividad consiste prácticamente en la posición relativa de superioridad que una organización adquiere y posee frente a sus rivales y competidores o frente a otros agentes de su sector de actividad debido a que en la provisión de determinados bienes y servicios a sus clientes/demandantes crea mayor valor, genera mayor valor agregado, y en consecuencia se pone a la cabeza en la reputación y confianza social. La posición relativa de superioridad se confirma y prueba en la percepción de satisfacción, aprobación y confianza que manifiestan los usuarios por los bienes o servicios recibidos (los ciudadanos por los bienes y servicios públicos recibidos), lo cual no significa siempre cortar los productos a la medida de las expectativas inmediatas y hasta limitadas y oportunistas de los usuarios de la función pública. Al contrario, se genera valor cuando se diseñan productos y practican comportamientos que rebasan las expectativas y sorprenden a los usuarios, sea porque ignoraban sus componentes técnicos (programas y modelos educativos, servicios médicos, formatos de infraestructura...) y sus esquemas de servicio o

porque simplemente no podían imaginar productos y servicios más avanzados con mayores beneficios y funcionalidades para ellos o comportamientos que respetan escrupulosamente los valores que ellos aprecian en las relaciones sociales.

El posicionamiento es cambiante y es principalmente resultado de *diferenciación* respecto de los productos de otros agentes o respecto del modo como ordinariamente se producen los bienes, se prestan los servicios o se integran producto y servicio para corresponder a la expectativa del cliente.<sup>17</sup> En el sector público la diferenciación ocurre de las dos maneras, por producto y por modo de servicio, pero la diferencia y hasta singularidad de la acción gubernamental se pone de manifiesto en el hecho de que realiza actividades de provisión de bienes públicos que no son de interés de los mercados realizar y ofrece a poblaciones bienes y servicios que pueden ser similares a los que ofrecen los mercados pero que lo hace en modo diverso (en acceso libre, en precio, en los atributos del servicio, en trato interpersonal...), al guiarse por los valores de legalidad, justicia, solidaridad, independientemente de la posición económica y capacidad de pago de los ciudadanos.

Tanto en el sector público como en el privado, el posicionamiento es el resultado de la diferencia que establece una organización en su “cadena/ sistema de valor” respecto de otros agentes en virtud de sus “competencias centrales”. Pero, más allá de consideraciones administrativas, el posicionamiento de la acción pública por diferenciación (en tipo de producto, en normatividad de acción, en escala de actividad, en atributos de servicio, en universo de destinatarios...) se ubica en la característica distintiva de la función pública, en las actividades de valor social que el Estado ha de desarrollar y que son su razón eterna de ser, en el hecho que ataca problemas que los mercados no pueden resolver o que suponen resueltos para poder operar y que busca además garantizar la vigencia de otros valores humanos que son indispensables para disfrutar de una vida asociada digna, justa y segura. Sin embargo, es notorio que lo que debe ser y hacer el Estado no siempre lo es en realidad y de que hay funciones públicas sin producción de real valor público, con el efecto de que los poderes públicos no tienen posicionamiento en su campo de acción y, por ende, tampoco en la reputación y confianza social.

El objetivo de la dirección estratégica consiste, en un primer momento, analítico, en identificar y calcular el posicionamiento de la organización en su sector de actividad y, en un segundo momento, práctico, en obtener, mantener e incrementar el posicionamiento y, si perdido, consiste en “reposicionar” a la organización mediante sus productos y servicios frente a sus competidores, concurrentes y sus usuarios. Como en las organizaciones privadas, el posicionamiento de un gobierno está ligado al valor que sus productos revisten para sus ciudadanos y comunidades sociales. Pero, a diferencia de las privadas, las organizaciones públicas han de cumplir requisitos adicionales a los únicamente productivos o gerenciales de producto o de servicio para llegar a posicionarse en la conciencia social. Tan o más determinante que la calidad gerencial es la calidad institucional y política de la actuación de

los gobernantes y funcionarios, que los ciudadanos valoran cuando observan en los actos administrativos acatamiento y aplicación imparcial de la ley, trato igualitario, honestidad en el uso de los recursos públicos, solidaridad con ciudadanos vulnerables, correspondencia con los sentimientos morales de su sociedad, disposición a emplear el discurso racional con los opositores, rendición de cuentas...

El posicionamiento del gobierno es algo más integral y no depende sólo de un bien o servicio público particular. Con frecuencia el posicionamiento gubernamental en la valoración de la sociedad, en imagen pública, no se corresponde con el posicionamiento que realmente merecería por el valor de los servicios que crea. Imagen pública y utilidad pública no van siempre juntas y tampoco se puede cerrar la distancia a fuerza de publicidad y mercadotecnia. Mucho de la distancia entre imagen y utilidad en el campo del gobierno se debe a que, a diferencia de las organizaciones privadas que nos han acostumbrado a valorarlas sólo por la calidad y precio de sus productos particulares,<sup>18</sup> el gobierno, en tanto dirigente general de la sociedad, es valorado no únicamente por el asunto público particular que atiende o por un bien y servicio público determinado, sino por el conjunto de sus actividades directivas y de sus resultados para la sociedad en que se vive. La imagen que la sociedad tiene del valor de su gobierno es un juicio más global y multidimensional, que se vuelve más complejo cuando en el imaginario social se otorgan facultades prácticamente omnipotentes al gobierno en correspondencia con las limitadas y precarias facultades de una sociedad.

En esta perspectiva de gestión estratégica pública, coherente con la exigencia lógica de no introducir denotaciones en el concepto que lo haga equívoco o contradictorio, no renuncio al enfoque de la excelencia y la superioridad, por lo que me parece limitada o discutible la propuesta del *triángulo estratégico* de Mark H. Moore,<sup>19</sup> cuyos componentes y requisitos propuestos son válidos en general para planes, programas, políticas, pero que no son distintivos del carácter estratégico de los mismos. El acento en la generación de valor para el ciudadano usuario es indudablemente la condición decisiva de la estrategia exitosa y es una observación correcta, pero sus ideas sobre los componentes y requisitos de la gestión estratégica, si no se introducen mayores precisiones, son semejantes a los de cualquier planeación y gestión operativa, financiera o de calidad. Basándose en los resultados “rudimentarios” (como reconoce) de la Kennedy School of Government que establece que los componentes de la estrategia de las organizaciones públicas son: a) la declaración de la misión de la organización, que define sus valores y objetivos públicos; b) la identificación de las fuentes de apoyo y legitimación social necesarias para asegurar la buena marcha de las iniciativas que emprenda; c) la definición de la manera como las iniciativas se llevarán a cabo para realizar los objetivos declarados. Moore define las tres características fundamentales de la estrategia pública, que considera también que son las tres pruebas que debe pasar la estrategia para probar su probabilidad de éxito.

La estrategia debe ser *valiosa en su contenido (substantively valuable)*, en el sentido de que la organización produce cosas de valor a superiores, clientes y beneficiarios a bajo costo en términos de dinero y de autoridad. La estrategia debe ser *legítima y políticamente sustentable (legitimate and politically sustainable)*, es decir, capaz de captar de manera continua autoridad y dinero del entorno político y del gobierno al que debe rendir cuentas. La estrategia debe ser *realizable operativa y administrativamente (operationally and administratively feasible)*, en el sentido de que las actividades autorizadas y valiosas pueden ser llevadas a cabo por la organización existente con el apoyo de otros actores que pueden ser motivados a contribuir al logro del objetivo de la organización. Estos tres *tests* son relevantes porque identifican las condiciones necesarias para la producción de valor en el sector público [71].

Nada refutable pero tampoco nada relevante. En el análisis y diseño de políticas públicas, se afirma desde siempre que los requisitos por cumplir son la corrección legal, la racionalidad económica, la factibilidad administrativa y la viabilidad política, requisitos que pueden extenderse a cualquier plan y programa de gobierno, sin por ello calificarlos con el atributo de *estratégico*. Lo que importa en un enfoque estratégico es que esos cuatro requisitos (legal, económico, administrativo, político) produzcan resultados de posicionamiento, y esto se consigue si se genera valor al ciudadano y a su comunidad política: “valiosas en su contenido”, como bien afirma Moore, pero con el añadido de que es generado en grado satisfactorio respecto a las expectativas del usuario y/o en grado distintivo o superior respecto de las otras organizaciones que concurren en su campo de actividad y/o en grado superior respecto del desempeño reciente del gobierno. Difícilmente habrá posicionamiento de una agencia gubernamental si los ciudadanos no perciben cambios en la prestación del servicio público, advirtiéndoles que han dejado finalmente de ser frustrantes e inútilmente molestos y que ahora les son beneficiosos, o si no perciben que ahora les generan más utilidades y funciones a menor costo (económico y de otro tipo) que las de otros prestadores del mismo servicio. Todo esto queda borroso en Moore, de modo que concentra la gestión estratégica en dos campos, el de la “gestión política” y la “gestión operativa”, que hacen respectivamente referencia al manejo del entorno y del interno de la organización, exigido por los métodos de la gestión estratégica, pero sin aportar consideraciones elaboradas.

3. La *misión* de una organización consiste fundamentalmente en los objetivos, fines, metas para los que una organización fue fundada, existe y trabaja y hacia cuya realización orienta su acción de manera sostenida. La misión suele expresarse en una declaración pública, clara y precisa, accesible a los miembros de la organización y a los externos interesados en ella. La declaración es en el fondo una valoración, que enuncia los valores que profesa la organización, en el entendido de que los valores (por ejemplo, dignidad del hombre, libertad personal, justicia social, seguridad... en el sector público) constituyen la referencia última de la acción de la organización y, por consiguiente, definen los hechos y futuros que merecen ser preferidos y que, por ello, han de convertirse en los fines u objetivos permanentes de la acción colectiva de la organización. En este sentido, representa y manifiesta la razón de ser de una

organización, los productos o hechos futuros para cuya realización ella fue fundada y existe, que dan sentido a su acción y que justifican su labor. La misión señala también el “negocio” de la organización, en el sentido que define su campo de actividad y su aporte a la vida asociada, que puede ser algo peculiar y hasta único.

Normalmente los objetivos, el campo de actividad o el aporte social de una organización son *los bienes y servicios* que quiere producir y proveer a ciertos grupos de destinatarios. En el sector público es esencial que determinados bienes o servicios (escuelas-docencia, hospitales-intervenciones médicas, antipobreza-alimentación, etc.) sean ofrecidos como medios o condiciones para realizar ulteriores objetivos de naturaleza valorativa superior y universal (bienestar, seguridad, justicia, libertad, inclusión social...) y que tienen que ver con una imagen o proyecto de sociedad buena y buen gobierno, que normalmente han quedado plasmados y precisados en las constituciones políticas y las leyes. Es necesario entonces tener claro en la definición de la misión la cadena medios/fines, cuáles son los fines que son queridos como medios para otros ulteriores fines y cuáles los fines últimos: los fines intermedios y los fines postreros. Por ende, hay que poner orden en la cadena de valores públicos, jerarquizarla, cosa que no es frecuente entre los políticos y algunos administradores, que suelen querer todo al mismo tiempo y con la misma intensidad o hacer creer a los ciudadanos que quieren todo a fin de no excluir ni frustrar a ningún grupo de ciudadanos. Si en la AP no se elaboran con claridad y precisión las misiones de las diferentes instancias encargadas de llevar a cabo determinadas funciones del Estado, se carecerá de focos prioritarios de acción, de lineamientos o guías de acción, de razones que justifiquen la dedicación cotidiana de su personal y no se acotará el perímetro del área de actividad ni se podrán jerarquizar las acciones de manera coherente, afectando a la postre el desempeño del gobierno.

La misión define y explicita lo que es esencial e invariable de la organización, los valores en los que cree y los fines últimos para cuya realización fue creada y que otorgan sentido y valor a su existencia y actividad. Por un lado es la declaración de su campo de actividad, los productos que quiere producir y lo que finalmente entiende alcanzar mediante esos productos. Por otro lado, enuncia su característica distintiva, lo que la distingue de las demás organizaciones, aun de las que actúan en su mismo sector de actividad, y su distinción puede referirse a sus objetivos, productos, modos de hacer las cosas, destinatarios de su acción... La misión es así una declaración teleológica de la especificidad y hasta originalidad de la existencia y actividad de una organización, pública en nuestro caso.

Debido a que se valoran los objetivos por sí mismos o debido al hecho de que los objetivos plasman los valores en los que los se cree o debido al hecho de que esos objetivos realizados son medios que conducen a situaciones sociales que uno valora (y que la Constitución política ordena imperativamente en el caso de la AP), esos objetivos esenciales por realizar son en principio motivadores, interpelantes, tienen potencialmente el carácter de

misión personal y organizacional, por lo que suscitan compromiso y entrega. En las instituciones públicas, que buscan asegurar los valores fundamentales de la convivencia humana y ciudadana, sus fines generales y objetivos específicos pueden llegar a tener la calidad moral o psicológica de misión, por lo que las declaraciones de misión en uso en la AP deben ser reelaboradas y comunicadas a miembros y ciudadanos empleando la retórica persuasiva que despierte un sentido preciso de misión y convoque al compromiso de llevarla a cabo. Los discursos genéricos sobre la importancia del Estado o de la AP, tan en boga, en los que se destaca y ensalza la valía de las funciones públicas o del servicio público, van precisados en metas y actividades precisas a realizar por entidades administrativas específicas para conjuntos específicos de ciudadanos.

La capacidad de motivación de la misión (así como la visión de su futuro) debe despertar una actitud de compromiso y exigencia con la realización de sus fines, que ha sido llamado por Hamel y Prahalad (1994) “propósito estratégico” o “intención estratégica” (*strategic intent*). Por tal se entiende un estado de tensión intelectual y emocional creativa, que demanda a directivos y personal ir más allá de lo que se tiene y se ha logrado, romper con las ataduras de la inercia y del conformismo, retarse y superarse, intentar cosas nuevas e intentar lo que parece imposible. Es la disposición a plantearse grandes logros y estirar al máximo los recursos y capacidades de la organización, llevarlos hasta su máximo posible rendimiento y sacarles el máximo provecho. Sin esa tensión intelectual y emocional, las organizaciones tanto privadas como públicas carecen del resorte para ser exitosas en su campo de actividad y se condenan a la insignificancia o a desaparecer. La misión (como la visión) otorga “sentido de dirección”, “sentido de descubrimiento” y “sentido de destino” a una organización que, a lo largo del tiempo, corre riesgos de ir a la deriva, entrometerse en diversas actividades innecesarias y hasta ajenas, perder el interés por intentar cosas nuevas y, a la postre, perder su sentido de misión, capturada por la dispersión y la rutina. No puede calificarse entonces como estratégica una agenda o una línea de acción que no provoque esa tensión creativa y no convoque a una organización a exigirse, rebasar sus capacidades y alcances, ponerse en condición de crear futuro e involucrarse vitalmente en su logro.

En resumen, la misión es la declaración formal de la *actividad* a la que la organización se dedica, de los *fines/objetivos/met*as que la organización quiere alcanzar sostenidamente en esa actividad y que representan la razón de ser de la organización, de los *valores* que los objetivos expresan o que se quieren respetar en su realización, de los *resultados* concretos de excelencia/superioridad que la realización de los objetivos/valores quiere producir y de los *destinatarios* de sus actividades y productos, que pueden ser jerarquizadamente sus usuarios, la comunidad local, la sociedad en general, los miembros mismos de la organización y/o las autoridades públicas.

La declaración de misión, particularmente en los organismos públicos, debe contestar a las siguientes preguntas: 1. *¿Quiénes somos?*: las características institucionales básicas. 2. *¿Qué*



*hacemos?*: nuestro campo o sector de actividad, los bienes y servicios que deseamos producir y que, en el sector público, están legalmente prescritos como funciones públicas a cumplir. 3. *¿Cuáles son los fines/objetivos* que queremos alcanzar con la provisión de esos bienes y servicios?, que en el sector público suelen estar legalmente declarados. Por consiguiente, 4. *¿Cuáles son las personas, grupos o la comunidad toda* que queremos o debemos atender con la provisión de bienes y servicios? (= ¿quiénes son nuestros clientes, los destinatarios de nuestro trabajo?); en conexión, ¿cuáles son los problemas o necesidades sociales de estas personas y grupos que la organización debe solucionar?, ¿para quiénes trabajamos? 5. *¿Cuáles son nuestros valores* fundamentales, los que determinan y justifican los fines de la organización, los que deciden nuestra pertenencia a ella y nuestra permanencia en ella, los que definen tanto nuestra manera de convivir en la organización como la forma de relacionarnos con nuestros usuarios principales y con los interesados en la institución? En el sector público los valores del Estado, poder público y AP están constitucionalmente establecidos y desarrollados en una cultura política de la sociedad. 6. *¿Qué nos hace distintos o acaso únicos* en el campo de nuestra actividad? Es decir, ¿cuál es la justificación de permanecer como institución pública en nuestro campo de actividad?, ¿qué valor o beneficio generamos a nuestros ciudadanos usuarios, a nuestra comunidad, que acaso ninguna otra entidad social genera, por lo que podemos justificar nuestra existencia ante los ciudadanos y sus representantes elegidos?<sup>20</sup>

4. La *visión* es la imagen positiva que la organización tiene de sí misma y de sus actividades en un futuro determinado o en un corte preciso de tiempo. En particular es la imagen que la organización tiene acerca de cómo va a realizar específicamente su misión en un determinado tiempo, por lo que representa la agenda concreta que especifica y materializa la misión durante un lapso determinado. En este sentido la visión no es más que la misión situada, circunstanciada, la representación de cómo se entiende su realización en un tiempo y contexto social dado, en respuesta a problemas, retos, cambios, momentos críticos y buenas oportunidades sociales. En corolario, suele entenderse también la visión como la imagen de cómo una organización quiere verse a sí misma y/o como quiere ser vista por la sociedad en un momento dado.

La visión contiene la imagen anticipada de las realidades que quiere o debe ser una organización en un periodo preciso de tiempo. Esas situaciones preferidas se convierten en los objetivos que se consideran relevantes o cruciales en un tiempo preciso para que la organización sea fiel a su misión, preserve o haga crecer su valía social, sostenga y potencie su posicionamiento. En consecuencia, representa la imagen anticipada del conjunto (tipo, monto, funcionalidad...) de los bienes y servicios específicos (con sus atributos de calidad) que se quieren producir y ofertar antes del cumplimiento de un determinado tiempo para un específico perfil de usuarios,<sup>21</sup> de modo que la organización preserve o incremente su

superioridad en su ámbito de actividad. La visión no es cualquier imagen de futuro deseable sino la imagen de lo que es realmente decisivo y crucial para el futuro de excelencia de la organización, por lo que representa el conjunto de los objetivos de valor estratégico de la institución, aquellos que deben ser efectuados sin más en ese lapso para que la organización no pierda significación social y mantenga la calidad superior de su oferta frente a los demás competidores, concurrentes, usuarios e interesados en sus productos. En el sector público, además de representar los productos (tipo, volumen, atributos de calidad, estándares de servicio) que una dependencia o programa público quiere realizar antes de una fecha precisa para provecho de su comunidad política o de sectores ciudadanos específicos, incluye la imagen de las situaciones sociales que se quieren ver realizadas o realizar concretamente en un tiempo dado y que serían los efectos o impactos que causaría en la vida asociada la provisión de los bienes y servicios públicos.<sup>22</sup> En este sentido, la visión es directamente la imagen del desempeño positivo de una entidad de gobierno que aspira ser fiel a su misión pública en un corte de tiempo y, en segundo lugar, indirectamente, es la imagen positiva de la sociedad a cuya realización contribuye el trabajo de la entidad pública y del gobierno en su conjunto. Por ende, no es una visión positiva de la sociedad para la cual el gobierno trabaja sino la visión específica del trabajo de una unidad gubernamental y de su aporte a la sociedad.

La visión es importante porque define la manera como los miembros de una organización han acordado entender y realizar los objetivos derivados de la misión frente a las restricciones presentes del entorno y del interno organizacional, tomando en consideración costos y disposición al riesgo. Expresa entonces el manejo que se considera posible o exigido del entorno para estar en condiciones de volver realidades tangibles los objetivos de la misión en determinadas circunstancias sociales. Mientras la misión recuerda los propósitos invariables, las actividades esenciales y los valores centrales de una organización, la visión responde a la pregunta acerca de cuál forma y cual contenido han de tomar concretamente, en una fecha precisa, los propósitos, las actividades y los valores declarados en la misión, de modo que la organización pueda ser considerada la mejor en su campo por la calidad superior de sus servicios a específicos destinatarios y/o a su comunidad de vida. En consecuencia, la visión es esencialmente el conjunto de *los objetivos estratégicos* y la agenda estratégica de una organización en un espacio de tiempo exacto y hasta perentorio.

En mucho, la visión surge del reconocimiento autocrítico de que la organización no está funcionando, que no está realizando con eficacia sus funciones o fines esenciales y, más concretamente, que sus productos están de alguna manera por debajo de las expectativas y necesidades de sus consumidores o usuarios y/o por debajo de las ofertas de las otras empresas o instituciones no públicas que actúan en su campo de actividad. En conexión, la visión se relaciona también con el conocimiento de los factores causales que producen la actual situación de incumplimiento o insatisfacción organizativa y que suelen ubicarse en deficiencias e ineficiencias internas o en desajustes de la organización con la dinámica del

entorno, que ocasionan que la organización pierda relevancia, imagen, confianza, posicionamiento. En este sentido, la visión representa con frecuencia un proyecto de reorganización, reactivación o mejora de la organización y toma la forma de la solución de los problemas actuales para poder estar en condiciones de sostener o recuperar su posicionamiento. La imagen del futuro deseado es en gran medida la imagen de solución de los problemas indeseados del presente. En consecuencia, toda visión, como del resto toda estrategia, implica la imagen del requerido cambio organizacional (en estructura, normatividad, equipo, desempeño...), que puede ser de mayor o menor alcance.

Normalmente la definición de la visión toma forma en relación con el análisis (FODA) de las condiciones del interno y del entorno de la organización, de modo que sea un objetivo factible aunque exigente. La interdependencia analítica hace que los grandes futuros ganadores se ajusten a lo que la organización puede hacer razonablemente bien y a tope en un periodo de tiempo determinado, compatibilizando el deseo con la factibilidad, pero también, en sentido contrario, las imágenes de futuros ganadores despiertan a directivos y miembros de su estancamiento y rutina, acaso autocomplacencia, les plantean retos y los obligan a movilizar recursos desperdiciados, descartar programas y personal sin futuro alguno y liberarse de prácticas y productos que llevan a una entidad de la AP a perder reputación y confianza social, a erosionar el valor público de su misión y función. El futuro extiende las potencialidades y alcances de un presente estancado (por negligencia, resignación, equilibrio de intereses creados, autoengaño, poquedad mental...), así como éste señala los recursos actuales y probables con los que cuenta una organización y que pueden ser movilizados, acaso hasta el límite, para volver al futuro un hecho real.<sup>23</sup> No hay futuro si no hay un cambio de las condiciones presentes, como tampoco lo hay si la inducción del cambio ocasiona una crisis desintegradora de la institución.

Las visiones deben ser específicas, pero no necesariamente pormenorizadas o con metas puntillosamente cuantificadas, como suele exigirse en algunos ejercicios que borran la diferencia que debe existir entre el plan estratégico y los programas operativos que precisan las indicaciones de la visión estratégica. El mayor o menor detalle de la visión depende de las decisiones que tomen los directivos y los miembros de la organización en respuesta a las condiciones de su mundo exterior e interior. Entornos e internos inestables y conflictivos obligan a precisar detalladamente lo que es responsabilidad lograr por los diversos sectores de una entidad administrativa, mientras entornos e internos relativamente estables y en gran medida predecibles por cierto tiempo aconsejan visiones menos pormenorizadas y cuantificables. También depende de la estructura administrativa y de los esquemas directivos de la organización. Una organización de mando centralizado y supervisión directa probablemente exigirá visiones detalladas y planes detallados, mientras una organización descentralizada (divisional, matricial, reticular) preferirá que las visiones señalen sólo los objetivos generales, dejando su precisión a los planes y programas de las unidades

descentralizadas. En todo caso, es requisito que la redacción de los componentes o aspectos de la visión sea precisa y clara, que no dé pie a equivocaciones, ambigüedades o interpretaciones interesadas de algunos grupos de sus miembros prominentes o comunes para provecho particular. Es asimismo conveniente que la declaración de la visión disponga de una redacción que comunique nítidamente a los miembros lo que tiene que haberse logrado en conjunto antes del vencimiento del tiempo decidido. Normalmente se sigue en la redacción un estilo de modo indicativo, no desiderativo.<sup>24</sup>

La visión es, en resumen, la declaración formal de la imagen de futuro que se desea para la organización y que consiste en visualizar de manera precisa la manera concreta como la organización entiende realizar en un plazo de tiempo los objetivos, los valores y los productos considerados por su misión, a fin de asegurar su excelencia/superioridad y posicionamiento en el futuro. Esa imagen de futuro es la referencia central para elaborar los sistemas de medición y evaluación del desempeño de las unidades y del personal de la organización, que son indispensables para que la gerencia conozca logros, fracasos, avances, incumplimientos y descarrilamientos e intervenga en consecuencia.

En la AP, algunos acostumbran definir primero la visión querida de su sociedad o país y a partir de ella construyen la misión y la visión del gobierno en su conjunto o de específicas entidades administrativas. Esta idea de la PE pública, como fue comentado en la nota 22, se complica más si se trata de representar el futuro social de largo plazo, como ocurre en los estudios llamados de “gran visión”. Las visiones de la sociedad, sean grandes visiones o no, se sustentan en estudios prospectivos, que se entrelazan con estudios que procesan las imágenes que los actores sociales (públicos y privados) tienen sobre el futuro de su sociedad. Las visiones son en gran medida aquellas situaciones futuras de la sociedad en las que los actuales problemas sociales más graves y preocupantes se presentan como superados. En conexión, se trazan los lineamientos de acción del gobierno y de la AP para producir las realidades de ese futuro positivo, tomando en consideración las tendencias sociales y económicas que se despliegan en el entorno de la sociedad (nacional o regional) en estudio. Si uno toma en serio los resultados de estos estudios como marco para tomar decisiones de gobierno y no sólo como referencias informativas útiles, entonces el real problema consiste en que la realización de ese noble futuro social depende no sólo del desempeño del gobierno sino de la actuación de organizaciones y personas que son independientes del gobierno, con frecuencia externas a la sociedad nacional o regional estudiada y que no necesariamente son afines con las iniciativas gubernamentales, a menos que los futuros sociales resulten compatibles con sus objetivos e intereses particulares, cosa muy difícil de lograr en sociedades plurales y abiertas y ahora de escala planetaria. En algunos casos será posible realizar los futuros sociales deseados mediante formas de asociación público-privado, nacional-internacional, mientras en otros casos las estrategias revisten mayor complejidad y requerirán para implementarse compromisos más serios y duraderos de los actores públicos y

privados.<sup>25</sup> De todos modos, los estudios de gran visión como los planes estratégicos de desarrollo de una sociedad llevan a la discusión sobre cómo detonar y sostener el desarrollo.

El resultado que puede esperarse de las declaraciones de misión y visión, al marcar el rumbo o sentido de dirección a una organización pública y al gobierno durante un cierto tiempo, es impedir que vaya a la deriva bajo la presión de los acontecimientos que se suceden uno tras otro a lo largo del tiempo, desviándose de la meta. Fuera de metáfora, las declaraciones ayudan a impedir que la organización se resista a hacer los cambios que requiere y que son vitales para su futuro con el pretexto de que no se tienen claros y distintos los objetivos de la acción colectiva de una organización. Establecida la orientación organizacional para los próximos años, lo cual exige que sea explicada y se le justifique ante sus miembros, particularmente frente a sus miembros influyentes, se procede al tercer paso del proceso estratégico (analíticamente interdependiente más que cronológicamente sucesivo) que consiste en determinar si, en las circunstancias internas y externas que vive la organización, podrán realizarse los objetivos de la misión y los futuros considerados por la visión, con las características y en los tiempos decididos. En la práctica, la tarea consiste en registrar y analizar los factores que dentro y fuera de la organización incrementan o disminuyen la posibilidad de efectuar la visión.<sup>26</sup>

De entrada conviene advertir que el análisis de las condiciones del interno y entorno organizacional es selectivo, puesto que se les estudia únicamente en relación con la realización de los objetivos precisos de la visión, averiguando si y en qué favorezcan o impidan, faciliten o hagan extremadamente costoso efectuar los objetivos indicados o prescritos. No es un análisis en general de la organización así como funciona y del mundo que la abraza, listando sus bienes y males, defectos y virtudes, ni tampoco uno que se realiza con referencia a problemáticas, intereses o criterios particulares de sus directivos o de sus miembros prominentes.<sup>27</sup> La referencia es la realización de la visión de futuro. Fundamentalmente se trata de un análisis de propósito e índole causal, ya que busca valorar en qué grado está equipada la organización para hacer realidad su deseo y en qué grado factores de contexto favorecerán o dificultarán el proceso de realizar el futuro aspirado. Antes de analizar las relaciones entre el interno y el entorno de la organización, procede definir con precisión los términos.

5. El *interno* de una organización se refiere a la situación que guardan sus componentes internos fundamentales, tales como estructura orgánica (en el sentido de distribución de la autoridad y división del trabajo), normatividad, valores, cultura, sistemas, equipos tecnológicos, recursos financieros, activos, habilidades y destrezas del personal, reputación social (“marca”)... Hasta este momento no se ha podido compartir entre académicos, consultores y administradores profesionales una lista o modelo de los componentes esenciales de la organización, razón por la cual se deberán definir y acordar cada vez las realidades que

se consideran son los componentes fundamentales de una organización según la cultura organizacional vigente o, en el caso del sector público, según la letra y el espíritu de las leyes administrativas.<sup>28</sup>

El análisis del interno conduce a descubrir las *fortalezas y debilidades* de una organización en lo que concierne a la realización de su visión y al manejo del entorno. Cuando se habla de fortalezas y debilidades de la organización se habla exclusivamente de aquellas situaciones peculiares de la organización que influyen directamente en la realización particular de la visión decidida, para obstaculizarla o facilitarla, impedirla o favorecerla, hacerla muy costosa o accesible. Por consiguiente, no se habla de fortalezas y debilidades en general o con referencia a cualquier criterio personal o grupal de valoración o con referencia a algún objetivo de interés particular de directivos o miembros prominentes y comunes, pues hacerlo llevaría a un concurso de opiniones favorables o desfavorables irrelevantes para el fin práctico de efectuar a tiempo la visión. Las fortalezas y debilidades definen concreta y respectivamente *la mayor o menor capacidad* de una organización para realizar su visión y, más precisamente, la mayor o menor capacidad de una organización para manejar su entorno y estar así en grado de realizar su visión.

Un subproducto importantísimo de esta etapa de autodiagnóstico-autocrítica será descubrir y valorar las competencias centrales, esenciales (*core competences*), es decir, las capacidades y habilidades distintivas (analíticas, de diseño, tecnológicas, gerenciales, éticas...) que posee una específica entidad de gobierno, acaso únicas en su medio, y que son los factores que han hecho posible que tenga la capacidad de producir los bienes o servicios sobresalientes, que se han vuelto las referencias ejemplares por emular en su sector de actividad. Esas capacidades constituyen los recursos fundamentales para realizar la visión, representan sus factores de éxito y son las causas de su superioridad o “posicionamiento” respecto de las otras organizaciones que no las poseen y a las que resulta prácticamente imposible o costoso adquirirlas de manera independiente y en un plazo razonable. Un punto de gran importancia en el análisis del sector público es descubrir y valorar (no discursivamente) cuáles son sus facultades eficaces en un determinado campo de acción (educación, salud, defensa, seguridad pública, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente...), que le son peculiares y hasta únicas, porque nadie en la sociedad las posee, y en las que consiste su aporte único, su creación de valor público. En un momento en que se exalta al sector privado, sea el económico o el civil, el competitivo o el solidario, es crucial para el futuro de la sociedad reconocer que el gobierno y la AP poseen capacidades distintivas de utilidad general incuestionable y que ninguna otra institución en la sociedad las detenta y le será imposible adquirirlas (por ejemplo, poder normativo, coactivo, impositivo, compensación social, escala territorial...) por lo menos en un tiempo previsible.

En resumen, por *interno* en PE se entiende el conjunto de actores y acciones de una organización, cuyo comportamiento está estructurado por normas, una estructura organizativa y

estilo de dirección, una cultura organizacional, un sistema de incentivos para el desempeño, tecnologías, procesos, competencias, habilidades... y cuyos efectos inmediatos o futuros en el quehacer o funcionamiento de la organización favorecen o impiden, facilitan o dificultan la realización de la misión y la visión y, en consecuencia, el posicionamiento de la organización en su sector de actividad.

6. El *entorno* de una organización se refiere a realidades externas que de manera importante afectan positiva o negativamente a una organización en la realización de su misión/visión e influyen en las posibilidades de éxito. El entorno (sin dejar de lado en muchos casos los eventos y tendencias naturales) está integrado fundamentalmente por aquel conjunto de actores sociales y acciones que generan sucesos y situaciones, patrones de comportamiento generalizado... que pueden ser condiciones útiles (necesarias, convenientes o suficientes) para realizar la visión, o condiciones inhibitoras y adversas. El entorno, por las acciones de los actores relacionados con la organización y por los efectos de sus acciones, por las tendencias comportamentales en curso y sus efectos (escenificados de manera anticipada o no), genera y representa el conjunto de *oportunidades y amenazas/adversidades* (problemas, riesgos, retos, restricciones, obstáculos, abierta oposición...) que una organización tiene enfrente y que ha de tomar en cuenta porque constituyen los factores que facilitan o dificultan el logro de los objetivos buscados y son las condiciones necesarias y decisivas para tener éxito en la realización de la misión/visión o las condiciones reales que hacen muy difícil, prácticamente imposible y costoso tener éxito. No se trata de oportunidades y amenazas en general o con referencia a cualquier criterio aplicable a la organización o según las preocupaciones e intereses de sus directivos o miembros prominentes, sino únicamente de aquellas situaciones externas que son significativas y pertinentes para realizar los objetivos considerados en la misión/visión, al obstaculizarla o facilitarla, impedirle o favorecerla, hacerla muy costosa o accesible.

La definición del entorno pertinente de una organización representa un problema metodológico, que subsiste aun después de la aclaración cautelar de que no es pertinente estudiar cualquier realidad del entorno social, que es de suyo infinito, y lo que en él sucede, sino sólo aquellas que se pueden demostrar como causalmente relevantes para tener éxito o fracasar en el logro de la visión. En las organizaciones económicas, después de muchas intuiciones y generalidades (véase Anexo II, pp. 479-490), que iban desde el sistema cultural de una sociedad y la dinámica del comercio mundial hasta los comportamientos particulares de los clientes en los puntos de venta, se le ha ubicado con precisión en el “sector industrial” (Porter) de la producción de bienes y servicios de una empresa. La estructura y dinámica de un sector industrial está determinada por las llamadas “Cinco fuerzas competitivas”, compuestas por: 1) competidores potenciales; 2) sustitutos potenciales; 3) competencia/rivalidad interna en el sector; 4) poder de los proveedores; 5) poder de los compradores/usuarios. Esta

estructura determina el atractivo del sector por sus rendimientos (ROI, ROA) y representa la condición básica para el éxito de una organización. Poco sirve a una empresa, por más productiva y competitiva que fuere, estar colocada en un sector industrial apático, volátil o en decadencia.

Las cosas no son así en el sector público, cuya acción no está definida por lo atractivo de las utilidades en un determinado sector de actividad sino por los imperativos de la Constitución política y del cuerpo legislativo vigente y por las políticas públicas que atienden concretamente esos imperativos. La identificación y análisis del entorno de cualquier organización pública comienza con su *contexto institucional* inmediato y condicionante, que está integrado por el sistema de leyes y por el universo de las instituciones políticas, tales como Congreso, sistema judicial, otros gobiernos del Estado, otras instituciones autónomas que tienen impacto en su actuación, las relaciones y los organismos internacionales (financieros o políticos), Estados extranjeros y el conjunto de la AP con sus numerosas entidades (muchas de las cuales tienen por ley facultades de intervenir en el campo de acción de una organización o de ser tomadas en consideración), por el conjunto de las políticas públicas, por la situación que guarda la hacienda pública y el comportamiento del gasto público. Cualquier organización pública tiene también un *contexto interactivo* (político-administrativo), compuesto por sus multiformes relaciones con partidos políticos, organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil (empresas, sindicatos, organizaciones civiles, universidades y centros culturales), iglesias, grupos de interés y, crecientemente, los medios de comunicación. Va de suyo que no todos los entornos ni todos los componentes de cada uno de los entornos van tomados en cuenta ni tienen el mismo peso, sino que son seleccionados y jerarquizados por el significado que tienen para la realización de la visión.

En el sector público, a diferencia del privado, no se cuenta con un modelo o marco de referencia preciso para identificar las fuerzas cruciales del entorno relevante y estructurar su dinámica, por lo que normalmente funcionarios, analistas y consultores proceden de vez en vez a descubrir, inventar y especificar los entornos gubernamentales relevantes, a veces de manera pertinente, a veces de manera ociosa o inapropiada. Se impone entonces la tarea teórica y práctica de idear y validar modelos o marcos de referencia para entender el entorno/sector de los diversos campos de acción del gobierno. La disciplina de las políticas públicas es la que ha hecho el avance más consistente en esta dirección al haber propuesto modelos conjeturales o marcos heurísticos sobre los contextos en que toma forma la agenda de gobierno y se deciden e implementan las políticas. En este sentido, se registran “arenas de política”, “sistemas de políticas”, “redes de asuntos” (*issue networks*) o, más recientemente, “lógicas de gobernación” (*governance logics*), que modelan las interacciones entre el gobierno y demás actores presentes en un campo de actividad gubernamental o en un asunto público. Estos primeros modelos o marcos de referencia muestran su utilidad para explicar el desempeño de ciertas políticas públicas o para tomar decisiones que prevean las dificultades de su



implementación.<sup>29</sup>

En resumen, por *entorno* se entiende el conjunto de actores y acciones (iniciativas particulares, movimientos sociales, políticas, inversiones, innovaciones tecnológicas, creencias y valoraciones sociales, patrones de comportamiento, usos y costumbres, tendencias de época...) exteriores a la organización, que por sus efectos inmediatos o futuros en las actividades de la organización favorecen o impiden, facilitan o dificultan, hacen accesible o costosa la realización de la misión/visión de la organización y, en consecuencia, su posicionamiento.

En cualquier modelo de análisis estratégico del entorno debe merecer especial atención la identificación clara de los usuarios y beneficiarios de los servicios que presta la organización. Se debe recordar una vez más que sea que el diseño estratégico se inspire en un enfoque competitivo o en un enfoque de excelencia, el posicionamiento de una organización, una secretaría de Estado o la dirección de un programa o una empresa pública, es el resultado de que sus bienes o servicios generen valor a sus usuarios, llenen sus expectativas y amplíen sus oportunidades. En consecuencia, usuarios con fácil acceso al servicio y satisfechos de él representan grandes oportunidades para la organización pública, pues serán agentes que difundirán en sus contextos de vida su percepción de calidad y excelencia del servicio, con el resultado de incrementar la reputación y confianza social y contribuir a la legitimidad de un gobierno. En cambio, los insatisfechos, frustrados en sus expectativas o aquellos que son excluidos del servicio representan normalmente adversarios que generarán ambientes hostiles o escépticos al gobierno.<sup>30</sup>

7. El *análisis FODA (SWOT Analysis)*, que constituye el núcleo distintivo del ejercicio de análisis y planeación estratégica, integra los resultados acaso sueltos de la construcción de la misión y visión de la organización y los de la valoración que se hizo del interno organizativo y de su contexto social. El análisis consiste esencialmente en poner el interno de la organización en relación con su entorno social y en relacionar a ambos con la realización de su misión/visión, a fin de saber si la organización cuenta con las condiciones necesarias o suficientes para realizarla exitosamente, así como para registrar los costos que implica llegar a estar en condiciones de hacerlo y que implica el proceso de realización. Antes de contrastar el interno con el entorno no se puede hablar en sentido propio ni de fortalezas y debilidades ni tampoco de oportunidades ni amenazas. Esta calificación o reconceptualización de las realidades internas de la organización y de su contexto es sólo posible después de ponerlas en relación con el objetivo que se va a producir, plasmado en la visión.

Los resultados del análisis comparativo mostrarán que hay relaciones entre ciertos factores internos y externos que permiten esperar razonablemente que la organización esté en aptitud de tener éxito en su empresa y otras que envían señales de alerta y señalan puntos de alta dificultad, imposibilidad práctica o altos costos. *Oportunidades* serán aquellos hechos

(comportamientos o situaciones) del entorno que no superan la capacidad actual o potencial de manejo de una organización (están bajo su control) y que, por ende, la organización puede aprovechar o puede manejar en función de la realización de los objetivos considerados por la misión/visión. *Amenazas/adversidades* son, en cambio, aquellos hechos del entorno que superan la capacidad actual o potencial de manejo de una organización (rebasan sus capacidades, controles y alcances) y que, por ende, representan limitaciones y adversidades que obstaculizan, dificultan, disminuyen la probabilidad de realizar la misión/visión o la hacen demasiado costosa.<sup>31</sup>

En correspondencia, *fortalezas* son las capacidades de variado tipo (financieras, informativas, tecnológicas, administrativas, intelectuales, morales...) que tiene la organización a su disposición para manejar los hechos del entorno y tenerlos relativamente bajo su previsión y control, por lo que son factores internos que aumentan la capacidad de efectuar los objetivos de la misión y los futuros de la visión y, en conexión, alcanzar el posicionamiento de la organización en su sector de actividad frente a la sociedad. *Debilidades*, por lo contrario, son las incapacidades de variado tipo (normativas, organizativas, directivas, financieras, informativas, analíticas, profesionales... acaso defectos o vicios morales) de una organización, que hacen que le resulte prácticamente imposible o muy difícil lidiar con los retos, restricciones y amenazas del entorno y tener un relativo control sobre ellos, por lo que representan prácticamente factores internos que obstaculizan, dificultan, disminuyen la probabilidad de realizar la misión/visión o la hacen demasiado costosa y, en consecuencia, hacen prácticamente imposible obtener y mantener su posicionamiento en su campo de actividad.

El análisis FODA permite conocer las FO de una organización —las oportunidades que ofrece el entorno en razón de las fortalezas de una organización—, así como sus DA —las amenazas y peligros que representa o acarrea el entorno debido a las debilidades de la organización—. *A mayor capacidad de una organización (F) existen mayores oportunidades (O) para realizar exitosamente sus fines. A mayores incapacidades (D) de una organización, mayores son los peligros y amenazas (A) que obstaculizan o impiden la realización de los fines.*

Las FODA no se establecen en general, examinando todas las dimensiones internas y externas de una organización respecto de todas sus posibles metas y responsabilidades, sino resultan de la atención que se presta única o principalmente a aquellas dimensiones internas o externas particulares de la organización que son cruciales para la realización de los objetivos proyectados en la visión. Son fortalezas y debilidades, oportunidades o adversidades particulares, relativas al logro de una visión particular de futuro. Es intuitivo suponer que ninguna realidad humana es fuerte o débil en todo o que cuenta siempre con vientos a su favor o en contra en todas sus iniciativas. Esta observación vale específicamente para las organizaciones humanas que no se han fundado para perseguir toda clase de objetivos sino

deliberadamente para la producción de ciertos objetivos específicos o para la provisión de ciertos servicios determinados para provecho de destinatarios precisos. Sin duda el Estado es la organización moderna de mayor espectro en sus actividades, la que abarca más objetivos y de cobertura universal (de la seguridad a la educación, del arbitraje de conflictos a la salud...), pero aún así el Estado no es una organización que cubre todas las necesidades y expectativas de la sociedad. El Estado es también limitado y muchos objetivos de importancia social son producidos por las empresas privadas y las organizaciones sociales.

De todos modos, el axioma del FODA es correcto, pues a mayor control y manejo del entorno por parte de una institución pública y sus directivos, mayor es la probabilidad de que el gobierno amplíe los objetivos de su acción y los objetivos de su comunidad, así como mayor es la probabilidad de realizarlos exitosamente. En cambio, a menor control y manejo del entorno, se restringe el ámbito de los objetivos que puede realmente alcanzar un gobierno y su sociedad, así como decrece la probabilidad de que vaya a tener éxito en la realización de los objetivos, no obstante la voluntad más tenaz y la cantidad de recursos que asigne a la tarea. Se extiende o restringe el horizonte de acción del gobierno y la probabilidad de éxito en función de su capacidad de dirigir el entorno.

Los resultados del análisis deben señalar con claridad cuáles son las áreas de la organización y/o las capacidades de su personal que permiten considerar razonablemente que la organización está bien equipada para efectuar la visión, debido a que posee los recursos y la capacidad de controlar aceptablemente su entorno o porque puede fácilmente construir esa capacidad y, en consecuencia, crearse oportunidades en el entorno o aprovechar las presentes, resistir a las adversidades y restricciones y encarar los retos que sus competidores en el sector o las transformaciones de la realidad social les plantean. En sentido contrario, el análisis FODA debe ofrecer elementos que señalen también aquellas áreas en que la organización simplemente no está equipada para realizar la visión o para enfrentar retos y adversidades de origen externo, aunque lo quiera, lo afirme discursivamente y tenazmente se dedique a ello, porque carece de los recursos básicos o las capacidades apropiadas para manejar las adversidades, rivalidades, restricciones y competencias del entorno. En el terreno público, las cuestiones de gobernabilidad e ingobernabilidad aluden a la existencia o inexistencia de las capacidades del gobierno en general o de ciertas unidades administrativas particulares para realizar determinadas funciones públicas y ciertos objetivos de valor social. Muchos factores de ingobernabilidad tienen que ver frecuentemente con incompetencias (intelectuales, directivas, operativas...) del personal público, pero otros con impotencia del gobierno por carecer de facultades legales, hacendarias, administrativas.

El análisis FODA permite conocer lo que una organización tiene que hacer (los cambios y los costos que implican) para incrementar sus FO y disminuir sus DA y, por ende, lo que se tiene que hacer a fin de lograr la excelencia de su servicio frente a sus usuarios y frente a otros agentes, sean competidores o simplemente concurrentes en su campo de actividad. Los

resultados del análisis representan la referencia básica para la elaboración de la estrategia, pues descubren y señalan los *asuntos estratégicos*, es decir, aquellas situaciones internas y externas que, al ser examinadas en su relación con el logro de la visión, revisten valor o importancia estratégica porque son factores decisivos para producirla, por cuanto la posibilitan o la inhiben, la favorecen o la arruinan. Concretamente, son aquellas debilidades internas y/o adversidades externas de una organización, que si no son resueltas o no son superadas en el marco de un tiempo determinado, tienen como efecto que su visión quede irrealizada y, en consecuencia, la organización se condene a dramática o silenciosa decadencia e irrelevancia, que comienza por perder posiciones en su actividad por la baja calidad de sus productos, deteriorar su reputación social, y termina en su desaparición.

Asunto estratégico no es sin más cualquier asunto importante de un gobierno o de una entidad pública específica, pues hay numerosos asuntos operativos de la AP que pueden ser realmente importantes (por ejemplo, los servicios que presta una biblioteca nacional o un centro de información, la solución de problemas de vialidad urbana, la disminución de los precios públicos, la lucha contra enfermedades o tendencias epidemiológicas de ciertos sectores de población, la reducción del número de niveles jerárquicos de la AP...), pero que tal vez en las circunstancias actuales o venideras ya no representan algo decisivo para la legitimidad de un gobierno ante su sociedad o no son relevantes para las aspiraciones de vida de sectores importantes de la sociedad o han dejado de ser cruciales para que una comunidad política tenga viabilidad o mantenga e incremente su posicionamiento en el futuro. La importancia debe ser entendida de manera estratégica, no funcional.

Dos son las clases de asuntos de valor estratégico. Resumiendo la literatura, los asuntos estratégicos son, por la vertiente negativa, los llamados *asuntos críticos* (*critical issues*) de una entidad administrativa particular o de varias o de la AP en su conjunto. Por *asuntos críticos* se entienden los problemas de problemas de la organización, aquellas situaciones que están en la raíz de otros problemas y que irresueltos tendrán seguramente como efecto la decadencia, desventaja, insignificancia de una organización particular en su sector de servicio público y, en concreto, de inmediato, perderán la confianza de la ciudadanía y harán que la misión/visión quede irrealizada para daño de la organización, sus usuarios y la comunidad política. Metafóricamente son las debilidades más escasas de fuerza y, en la realidad, son las incapacidades e incompetencias más dañinas que suelen encontrarse en la normatividad, la estructura, el personal... y que derrotan a una organización pública a pesar de su eventual dedicación cotidiana y requieren de una terapia intensiva de reformas de fondo en las normas, prácticas y equipos de la organización. Asuntos críticos son asimismo las amenazas del entorno (críticas, inconformidades, oposiciones, cambios, tendencias de época, productos sustitutos, nuevos agentes con capacidad superior...) que representan mayor peligro y capacidad destructiva para la organización. Si esas situaciones no son identificadas y removidas, la organización está destinada al fracaso y a su desaparición.

Por la vertiente positiva, se trata de las *capacidades/competencias centrales* que distinguen a una organización (*distinctive, core competences*), es decir, aquellas fortalezas o recursos que posee la organización en diversos campos (normativo, financiero, tecnológico, intelectual, moral, imagen social...) y que representan las capacidades peculiares y acaso únicas que hacen que una organización sea superior en calidad a las demás o esté en condiciones de poder serlo en su campo de servicio y que la hacen capaz de abrir y aprovechar las oportunidades (FO) favorables a fin de realizar los futuros de la visión y tener futuro. Así, mientras los puntos críticos van removidos, las competencias medulares son áreas robustas que van protegidas y potenciadas, pues representan realmente el recurso ganador de una institución, su factor de éxito.

En otras perspectivas de PE, los asuntos estratégicos son los relativos a los que se consideran los *factores clave o cruciales de éxito (key success factors)*, realidades que, por la información y conocimiento que se tiene de los FODA de una organización, representan con razonable certeza condiciones básicas o decisivas para que los objetivos de la visión puedan ser realizados y, por tanto, se trata de elementos que deben ser obtenidos, asegurados, preservados, aprovechados, desarrollados... en el entendido de que cualquiera de estas operaciones exigen cambios organizativos y cambios en la manera de tratar con el entorno. Normalmente esos factores de éxito, aseguradas las condiciones financieras necesarias, son peculiares modos de hacer las cosas dentro de la organización y en el trato con los agentes del entorno, por lo que son concretamente prácticas directivas, productivas, operativas... que acreditan tener éxito en la realización de los objetivos.<sup>32</sup>

De algún modo es una expresión genérica que se precisa y recapitula en la denominación de los asuntos críticos y las capacidades centrales de la organización.

En la AP los *asuntos críticos* suelen relacionarse con condiciones internas de variado tipo como ineficiencia económica, desequilibrio financiero, normatividad (legal y técnica) inapropiada, esquemas de distribución de la autoridad y división del trabajo demasiado segmentados o rígidos o laxos (según circunstancias y materias), procesos operativos desestructurados en su secuencia o inadecuados para la producción del producto esperado, perfil profesional o ético inapropiado del personal, sistemas tecnológicos obsoletos y, de manera particular, los modos inadecuados de relación de una organización con las otras organizaciones públicas y con la sociedad económica, política, civil, que determinan la imagen institucional o la reputación social de la institución. Las capacidades esenciales son, en primer lugar, las atribuciones peculiares y únicas del Estado, que son la emisión de leyes generales que acotan el comportamiento de los ciudadanos y la facultad exclusiva de la coacción, combinada con la extensión de sus recursos económicos (hacienda) y recursos humanos, sus activos ingentes, su capital intelectual, capacidad técnica y experiencia en asuntos públicos y, en ciertas circunstancias, su reputación social. Pero, más allá de generalidades, van descubiertas específicamente las vulnerabilidades y las capacidades

públicas de las administraciones públicas en sus respectivos campos de acción y en sus unidades particulares. Por ejemplo, el asunto crítico de muchas de nuestras unidades administrativas consiste en su notoria lejanía respecto de la clásica “dominación legal-burocrática”, debido a hechos registrables de discrecionalidad o ilegalidad en los comportamientos y a hechos de precaria capacidad analítica y técnica de funcionarios, que debilitan la calidad del servicio y la confianza social.

8. La *estrategia* es un *plan de acción* que incluye normalmente un conjunto coherente e integrado de acciones que han sido seleccionadas porque, conforme a los resultados que arrojó el análisis FODA, son las que con base en conocimiento o experiencia se consideran causalmente necesarias, idóneas y decisivas para realizar los fines-metas, contemplados por la visión de la organización, o para crear las condiciones antecedentes que posibilitan o facilitan su logro. En gran medida, la(s) estrategia(s) se dirige(n) a lograr que la organización aumente el manejo de su entorno para abrirse así el camino hacia la realización de la visión y, por ende, tiene(n) como propósito *disminuir las debilidades e incrementar las fortalezas internas* (crear, asegurar e incrementar capacidad), con el propósito ulterior de aprovechar más eficazmente las oportunidades que abre el entorno y neutralizar más exitosamente sus amenazas/adversidades. Las estrategias se dirigen particularmente a alterar la relación que corre entre el entorno y el interno de la organización, a quebrar el equilibrio desventajoso para ésta, por lo que se enfocan a atacar aquellas situaciones identificadas en las que la organización, por sus incapacidades, problemas y vicios internos, queda a merced de los factores externos o no tiene modo de ofrecerles una respuesta de contrapeso, con el resultado de quedar estacionada o retroceder en el proceso de realización de los objetivos deseados o exigidos.

La alteración de los términos de la interacción no significa que la estrategia haya de asumir la postura del *fit model* o ajuste permanente con las variaciones de su entorno, que lleva a que una organización se acople incrementalmente a las circunstancias a fin de sobrevivir, para no decaer, pero sin hacer que los varios ajustes que se llevan a cabo sean deliberadamente eslabones causales del proceso de producción del futuro diferente y ganador que la visión expresa y exige. Por ello, las estrategias concentran sus acciones en resolver los asuntos críticos y en crear, preservar y explotar las competencias esenciales de la organización, remover las condiciones que la hacen propensa a la crisis e irrelevancia por su indefensión y promover las capacidades que la hacen descollar en su campo. Por lo demás, no hay que olvidar que la realización de los futuros deseados implica siempre resolver y remover los problemas indeseados del presente, que son justamente calificados como “problemas” en tanto que son situaciones que carecen de los atributos deseados del futuro de vida y su presencia los contradice, obstaculiza. Algo que recordar para evitar que la estrategia se vuelva una fuga al futuro, ensoñación de la sociedad buena. En consecuencia, la estrategia es en gran medida un

plan de acción para resolver o sepultar los problemas que una organización, un gobierno o una sociedad padece en su presente y que la hacen perdedora.

Hacia dentro de la organización las estrategias suelen concentrar su acción en el personal público, en su sistema de trabajo y en las condiciones de su desempeño (normas, sistemas, procesos, procedimientos, equipos) y tratarán de hacer los cambios necesarios a fin de incrementar su productividad, su capacidad de realizar los objetivos buscados. Hacia el entorno las estrategias se enfocan en los actores políticos, económicos y civiles que poseen recursos relevantes y hasta necesarios (financieros, tecnológicos, intelectuales, morales, de influencia y poder social...) para producir los objetivos o para obstaculizar su producción, con el fin de convocarlos a que los compartan o con el fin de encararlos y neutralizarlos. En este sentido, las estrategias no son una propuesta general de corrección, mejora o reforma de las acciones que una organización pública desarrolla en diversos campos y áreas (recursos humanos, equipo, adquisiciones, contabilidad, autorizaciones, puntos de prestación del servicio...), a fin de eficientar su funcionamiento y mejorar la calidad de sus productos. No es un plan operativo. Al contrario, concentra selectivamente la atención, energía y recursos sólo en aquellas situaciones u operaciones de la organización que por su eficacia o por su incompetencia probada son la causa de que los productos de la organización tengan calidad o carezcan de ella y, en consecuencia, son la causa del posicionamiento de la organización o de su menosprecio e insignificancia social. Dicho coloquialmente, la estrategia “no va a todas”. Se enfoca directamente en las operaciones que son decisivas para el éxito y/o en las que ocasionan el fracaso o la mediocridad.

La estrategia no es una acción única sino un haz de acciones, pues es prácticamente imposible que una sola acción llegue a ser causalmente idónea para producir por sí misma la situación futura deseada de posicionamiento y resolver los problemas de incapacidad de la organización. Tampoco una estrategia considera sólo acciones nuevas, diversas e independientes de las acciones que las distintas unidades administrativas llevan a cabo para cumplir con sus responsabilidades y que se sobreponen como una carga adicional de trabajo. Concretamente, es una serie de prescripciones de acción que se deben seguir por las varias unidades particulares de la AP, que incluye acciones que ya se llevan a cabo, acciones que habrán de modificarse en mayor o menor grado en su operación y acciones nuevas. Difícilmente una estrategia tendrá éxito si exige acciones que la mayor parte de la organización no ha practicado y prescinde de emplear las acciones, instrumentos y habilidades que se dominan.

En gran medida las estrategias suelen ser, más bien, modos nuevos de llevar a cabo las operaciones que ya tienen lugar en la organización, pero modos nuevos que buscan que las operaciones de rutina se orienten (“estén alineadas”) de manera clara y sistemática a la realización de los objetivos considerados estratégicos, cruciales para el futuro. Por ello, suelen ser lineamientos para hacer las cosas de otra manera y orientarlas al logro de nuevas

metas más que acciones adicionales nuevas. Sin embargo, en ciertas circunstancias la estrategia incluye necesariamente acciones nuevas, cambios organizacionales y operativos profundos y hasta drásticos, sea porque el posicionamiento exige producir con velocidad nuevos bienes y servicios en respuesta a cambios justificados de las percepciones y expectativas de los ciudadanos o porque las iniciativas de los opositores o competidores exigen llevar a cabo reformas de estructuras, normas o procesos administrativos. Al límite, si la estrategia implica tal número y profundidad de cambios en una organización, que significa prácticamente cambiar totalmente su rumbo y operación, la mejor estrategia es posiblemente cerrarla y crear una nueva, aunque esta consideración se parezca a la propuesta radical de “reingeniería” de las organizaciones o pudiera parecer un absurdo en el caso de las instituciones públicas.<sup>33</sup>

De antemano no se puede establecer el número preciso de estrategias que una organización debe poner en movimiento para realizar su visión y alcanzar su posicionamiento en su sector de actividad. El número depende de las respuestas que se den a preguntas tales como: ¿Qué tan ambiciosa es la visión?, ¿qué tan equipada está la AP en general o una agencia administrativa para la tarea?, ¿qué tan amenazantes y dispuestos a obstruir están los agentes del entorno o qué tan numerosos y bien dispuestos son los aliados?, ¿qué tan favorable, indiferente u hostil es el comportamiento del entorno político o económico del gobierno?, ¿qué tan resueltos y organizados los usuarios de los servicios para exigir, criticar o para cerrar filas con la organización? Los resultados del análisis FODA y el número de asuntos considerados estratégicos son los que determinan el número, ámbito y complejidad de las estrategias que se deben decidir.

La formulación de las estrategias, en tanto diseño de una acción intencional racional,<sup>34</sup> debe precisar e incluir en su dimensión los componentes esenciales de una acción intencional y causal, a saber: objetivos/metas/ prioridades, agentes, acciones (con sus procedimientos), destinatarios, recursos, tiempos, indicadores de desempeño y resultados, así como sistemas de información y esquemas de seguimiento, acompañamiento, control, evaluación y corrección del desempeño... Éstas son las tareas propias de la dirección estratégica y son tareas cruciales para que el plan estratégico, que no es más que una declaración de agenda, un documento, una invitación o una prescripción a actuar, se vuelva un programa de acción con curso efectivo, desempeños observables y resultados reales. En el sector público las estrategias suelen tomar la forma de:

- *Iniciativas legales*: propuestas de creación, reforma, derogación de artículos constitucionales y de leyes, así como propuestas de creación de instituciones (centrales o descentralizadas, independientes y autónomas o subordinadas a la autoridad legítima central...).

- *Iniciativas hacendarias*: propuestas relacionadas con el incremento (equitativo) de los recursos públicos para asegurar el cumplimiento de las funciones públicas, particularmente las



funciones sociales, y propuestas relacionadas con el equilibrio sostenido entre ingreso y gasto a fin de evitar la quiebra del Estado con efectos de crisis social.

- *Políticas públicas* en campos cruciales para el bienestar y la viabilidad de la comunidad, con sus respectivos programas de acción y sus asignaciones presupuestarias, y mediante formas de implementación que pueden ser exclusivamente gubernamentales o asociadas con agentes privados y sociales.

- *Iniciativas administrativas*: propuestas de creación, reforma o cancelación de organizaciones, estructuras administrativas, programas, procesos, con particular énfasis en las capacidades del personal público y con eventual introducción de formas asociativas público-privado en el cumplimiento de las funciones públicas, en concordancia con las tesis de la nueva gobernación.

- *Proyectos de inversión* en campos cruciales para el bienestar y la viabilidad futura de la comunidad.

Por último, resulta evidente que la PE de una organización pública singular (un ministerio, una secretaría, un organismo) con funciones públicas limitadas, homogéneas, y con una población objetivo precisa va a ser más pertinente y productiva, además de relativamente fácil, que la de una organización pública singular con funciones complejas, varios productos, destinatarios diversos e interrelaciones varias con organismos independientes (nacionales o extranjeros), lo cual incrementará la dificultad y presionará la pertinencia y utilidad de la planeación integral, pero podrá ser aún analítica y operativamente factible, tal como sucede en las grandes corporaciones privadas que tienen varias divisiones, productos, proveedores, clientes y ubicaciones territoriales. Sin embargo, será extremadamente difícil la PE de toda una AP, debido al número de las organizaciones públicas involucradas y a su diversidad de funciones, productos, destinatarios y entornos, particularmente cuando se trata de la AP de un gobierno nacional. En este caso, los resultados no podrán realísticamente señalar más que los objetivos generales de valor estratégico para el gobierno nacional y/o para la comunidad política o el país, prescribir lineamientos generales de decisión y acción para las varias unidades particulares del gobierno, las cuales procederán luego a precisarlos conforme a sus responsabilidades y atribuciones, y finalmente elaborar lineamientos de coordinación entre ellas.

El resultado de la PE de un gobierno entero será más bien un marco de referencia para dividir el trabajo y distribuir el mando entre las varias entidades públicas y para coordinar sus acciones a fin de alcanzar los objetivos que un gobierno considera de importancia estratégica para la viabilidad de su comunidad o para preservar sus logros de bienestar y seguridad. Considerar a la PE como un plan de acción integral en sentido estricto significaría que incluye la prescripción de las acciones específicas que deben seguir las diversas unidades de gobierno y eslabonarlas con las acciones de otras unidades, tarea que obligaría a establecer una serie de compromisos, sistemas de información y de controles que terminaría

probablemente por hacer más difícil la producción de las situaciones deseadas y que rematará inexorablemente en fuertes dosis de autoritarismo. En suma, la PE arroja más utilidades cuando se trata de campos de acción limitados y precisos en funciones o productos y comienza a disminuir su utilidad en campos generales o en aquellas organizaciones, como los gobiernos, que tienen a su cargo servicios muy diferentes entre sí, que no son priorizables (se incluyen unos y se descartan otros) y que tienen destinatarios heterogéneos. Por último, el ejercicio estratégico llegará a su punto más escarpado e inalcanzable cuando pretenda abrazar a una sociedad toda, a menos que se trate de proyectos o programas de acción precisos y no se involucre todo el universo de la actividad de una sociedad.<sup>35</sup> Aun en este caso, el resultado suele ser un marco de referencia general para la coordinación (división del trabajo y responsabilidades) entre los sectores privado y social y entre éstos y el sector público, en un determinado campo de actividad más que un plan de acción en sentido estricto.

#### 4. DEL PLAN A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

El énfasis en la revalorización actual de la dirección sobre el plan tiene buenas razones. El plan en sí mismo no es más que una guía de acción y un marco de referencia para tomar decisiones. Para su éxito el plan requiere de dirección estratégica, así como ésta requiere que el directivo posea una entrenada mente de este tipo, en el entendido que la capacidad de analizar y decidir de manera estratégica concierne no sólo a la persona singular del dirigente supremo sino al equipo de alta dirección y, cada vez más, al conjunto de los llamados gerentes operativos. Dirigir estratégicamente no es común en el sector público ni algo que será el producto espontáneo de un método de planeación, aunque riguroso y correcto. En la realidad del sector público y del privado sobran los planes estratégicos y faltan los estrategas. El defecto directivo es una de las principales causas del fracaso de los planes estratégicos,<sup>36</sup> porque la formulación no se acompaña con una implementación apropiada del plan, que exige ejecutivos con la capacidad de dar seguimiento a los procesos de la organización para evaluar su orientación y desempeño y a la vez con la capacidad de dar seguimiento a los movimientos del entorno para hacer oportunamente ajustes y correcciones, así como para decidir cambios en situaciones inesperadas de gravedad que representan riesgos para alcanzar los objetivos establecidos o para el futuro de la organización.

Con frecuencia se carga de requisitos y responsabilidades a la dirección estratégica, incurriendo en los mismos excesos de racionalismo o idealismo que dieron pie a la crítica a la PE. Se exigen entonces para una cabal dirección estratégica personalidades con claridad de objetivos, sentido de dirección, manejo del riesgo, tenacidad en el esfuerzo, coherencia de acciones, conocimiento de los usuarios, demandantes y destinatarios ciudadanos, conocimiento y anticipación de la dinámica del entorno y del interno organizativo, conocimiento de

obstáculos y restricciones, identificación y manejo de aliados y adversarios, esquemas financieros de asignación y ejercicio idóneo que aseguren retorno creciente y sostenido de recursos, además de esquemas pertinentes de información, seguimiento, control, evaluación y corrección del desempeño... y, para rematar, capacidad de motivación y liderazgo. Los directivos superhombres pueden existir, pero no están a la cabeza en cada entidad pública o empresa.

Lo esencial de la dirección estratégica consiste en dar seguimiento a la actividad de la organización para asegurar que se mantenga orientada (“enfocada”, “alineada”) hacia los objetivos centrales de valor estratégico, formulados en la visión, así como dar seguimiento a los entornos relevantes para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan o avocinan y tomar decisiones oportunas. Para el cumplimiento de estas dos tareas esenciales los directivos cuentan con un conjunto probado de instrumentos o sistemas gerenciales específicos, que no expondremos, y que pueden ser recapitulados en el control de gestión con sus *Tableaux de Bord* y *Scorecards*, que ahora se han vuelto más integrados, “equilibrados”,<sup>37</sup> en contraposición al exclusivo acento de antaño en los objetivos económicos-financieros de las organizaciones, que terminaban por privilegiar objetivos de utilidad de corto plazo, carecían de visión estratégica y terminaban por perjudicar el posicionamiento sostenido de la empresa.

Por el lado del seguimiento interno de las entidades de la AP es crucial la capacidad de la dirección para transformar las estrategias en programas operativos, que habrán de ser coordinados y monitoreados mediante múltiples técnicas, comenzando con la creación de un sistema de información y medición, para asegurar la buena marcha hacia el resultado final deseado. El paso *de la planeación a la programación* es decisivo y representa el comienzo del éxito o del fracaso del plan estratégico. La estrategia permanecerá como un extraordinario diseño mental, pero no podrá volverse acción efectiva y poner en movimiento a la organización a menos que se transforme en un conjunto de programas operativos, en los programas que desarrollan las varias unidades que componen la estructura administrativa de un gobierno. *La estrategia que no se plasma en un programa operativo, en operaciones, no existe.* En el sector público es obligado transformar las estrategias en programas, entre otras razones porque en el gobierno los programas suelen ser los objetos del presupuesto público y porque las unidades que se encargan de llevar a cabo los programas son las responsables autorizadas del gasto público. Va de suyo que una estrategia que no aparece en programas no podrá ser ejecutada por una unidad administrativa ni dispondrá de los recursos públicos para ejecutarse. En sentido inverso, los programas serán elaborados en el marco de la estrategia y su elaboración será sobredeterminada por los objetivos y lineamientos de ella.

Por el lado del seguimiento del entorno, más allá del necesario sistema informativo-analítico de alerta y detección de oportunidades y adversidades, la dirección corresponde a lo que M. Moore (1995) llamó “la gestión política” y que consiste básicamente en el diálogo

estratégico con aliados y opositores, que conduce necesariamente a una teoría y práctica de la negociación y del contrato, a fin de dar forma a compromisos, encuadrar o posponer conflictos, acordar treguas, persuadir o disuadir a opositores. En resumen, la programación (con sus actividades complementarias de coordinación, seguimiento, control, presupuestación y evaluación) y el diálogo estratégico o la comunicación estratégica son los ejes de la dirección estratégica. Aquí sólo prestaremos atención a la vertiente interna de la dirección y a la transformación de las estrategias en programas operativos.

Por *programación* se entiende la actividad de análisis y diseño que practican los directivos y sus *staffs* y que establece las metas de las diversas unidades de una organización, define las acciones que habrán de seguir, la estructura en una secuencia considerada causalmente idónea para realizar los objetivos y metas, asigna los recursos humanos y materiales a fin de que las acciones decididas estén en condiciones de producir sus objetivos, determina la localización de las mismas, prescribe los tiempos en que tienen que realizarse los objetivos y metas y especifica el grado tolerable de incumplimiento. Concretamente, la programación significa señalar los resultados por efectuar (metas por alcanzar), las actividades por llevar a cabo para efectuarlos, los agentes responsables de efectuarlas, los recursos requeridos por las operaciones y los gastos que implica obtenerlos y emplearlos, el tiempo requerido para cada etapa y para el programa como un todo, los puntos de supervisión o control del trabajo, el sistema de medición para conocer avances y logros. El programa, que es el producto final de la actividad de programación, está integrado por objetivos, metas, actividades, actores responsables, recursos, tiempos, indicadores de avance y logro.<sup>38</sup>

Ofrecer sentido de dirección a la organización en su conjunto por un determinado periodo de tiempo y señalar las líneas del éxito organizacional son las dos principales contribuciones de una buena PE. Sin embargo, el plan estratégico no es más que un conjunto indicativo o prescriptivo de los atributos que han de caracterizar la realidad futura (social u organizacional) deseada y de los atributos que han de poseer las acciones para estar en grado de producirla. Pero los objetivos estratégicos así como están declarados no son realizables ni las estrategias así como están declaradas son ejecutables. La generalidad del objetivo estratégico no puede ser realizada por una acción singular ni la estrategia puede reducirse a una acción singular. El objetivo estratégico es el continente conceptual de un conjunto de objetivos operativos particulares, así como la estrategia es el continente de varias acciones particulares. Por consiguiente, para ser acción efectiva, el plan ha de desagregarse en acciones y metas particulares, que sean susceptibles de ser realizadas por las unidades de autoridad y trabajo de una organización (pública y privada), y acto seguido las acciones particulares han de ser integradas para que se eslabonen y la resultante de sus efectos sea la realización final del objetivo buscado. Es un camino de ida y vuelta, que implica primero desagregación analítica (e institucional) y luego agregación operativa, mediante coordinación y enlace para producir el efecto final. En esto consiste básicamente la función directiva.

Por consiguiente, para poner en funcionamiento las estrategias decididas, el primer paso consiste en elaborar los programas de acción que convierten las estrategias pensadas en actividades concretas de la organización, en el entendido de que el programa estará sobredeterminado por la estrategia. El segundo paso consistirá en animar su ejecución correcta, dar seguimiento a las diversas actividades y coordinarlas para que integren el haz causal que en su conjunto produce la situación deseada. El equipo directivo debe acometer entonces la tarea de transformar los grandes objetivos estratégicos en objetivos operativos, “operacionalizarlos”, hacerlos susceptibles de ser entendidos y operados por las diversas unidades y actores que integran la organización.<sup>39</sup> En continuidad, hay que transformar las estrategias en programas operativos, “operacionalizarlas”, de modo que puedan ser llevadas a cabo por las diversas unidades de una organización conforme a las funciones, tareas y responsabilidades que les prescribe la estructura organizativa. Pasar de objetivos y estrategias generales a objetivos y programas específicos representa la primera gran tarea directiva, así como la segunda es dedicarse a hacer que los programas operativos en los que se ha vaciado la estrategia, manifiesten eficacia, eficiencia y calidad en la realización del objetivo estratégico.

La estrategia no se desenvuelve en el vacío sino involucra a una organización en la que hay una precisa división del trabajo y distribución de la autoridad, que va respetada en sus atribuciones y responsabilidades, en sus modos de mandar y obedecer, en sus maneras de trabajar y comunicarse, por lo que la estrategia debe desagregarse de conformidad con las funciones, fines y facultades de cada una de las unidades particulares de la organización. Esta exigencia es indispensable en la AP en la que la ley orgánica, los reglamentos internos y las políticas públicas prescriben a las diversas unidades administrativas lo que deben hacer y lo que están facultadas a hacer y, con frecuencia, hasta el modo de hacerlo. Por consiguiente, la estrategia en el sector público deberá colocar sus diversos objetivos y acciones a la medida de las capacidades y responsabilidades de las unidades o deberá proponer modificaciones a las leyes administrativas para poder traducirse en actividades posibles de ser desarrolladas por las unidades de la organización, que son las que cuentan con la autoridad y los recursos para actuar. No respetar el arreglo establecido de autoridad y trabajo tendrá como resultado que la estrategia no sea implementada o que sea impuesta con las previsibles resistencias y simulaciones que abortarán el curso de la estrategia y pondrán probablemente a la organización en una peligrosa situación de vulnerabilidad.

Los objetivos estratégicos que conciernen a un gobierno en su conjunto poseen naturalmente atributos generales y complejos (incrementar la calidad de la educación superior, crear capacidad en las poblaciones pobres, aplicar las leyes sin parcialidad derivada de corrupción...). Por consiguiente, habrán de ser desagregados lógicamente en objetivos más específicos y de menor complejidad, identificando los componentes particulares que los grandes objetivos estratégicos contienen (por ejemplo, la situación deseada de tener calidad

en la educación universitaria implica objetivos y acciones particulares como cambio del modelo educativo, elaboración de nuevos programas de enseñanza, renovación del personal docente, adquisición y dominio de tecnologías de información, construcción de instalaciones apropiadas, establecimiento de redes de vinculación entre docencia y sector productivo, promoción de intercambios académicos...). El procedimiento se repite sucesivamente e introduce nuevas especificaciones y singularizaciones de componentes hasta el límite en que la desagregación carezca de sentido. La desagregación consiste en una operación analítica que a partir de las descripciones o prescripciones de los atributos genéricos de la realidad futura deseada deriva las descripciones o prescripciones de los atributos específicos y hasta singulares de los varios componentes particulares que integran la realidad deseada. Es una desagregación de la realidad unitaria (futura, imaginada, deseada) en sus componentes constitutivos particulares, que son identificados mediante análisis lógico, conocimiento de la realidad de la que se trata o experiencia administrativa. Y el procedimiento es pertinente tanto para los objetivos estratégicos como para las estrategias, pues en ambos casos se trata de pasar de los atributos generales de los objetivos y lineamientos estratégicos a los atributos específicos y hasta singulares que deben tener las metas y operaciones de las unidades de la organización.

Normalmente la desagregación de lo general a lo particular y de lo complejo a lo simple requiere habilidades lógicas y analíticas, pero sobre todo habilidades para lograr que la desagregación sea compatible con la desagregación real que está presente en la misma estructura de la organización, que parte del mando general de la organización, colocado en el punto jerárquico más alto, y de ahí se distribuye entre los mandos específicos y particulares de los subsecuentes niveles jerárquicos, mandos medios y operativos de línea. Sólo el desglose analítico, que concuerda con la distribución de la autoridad y la división del trabajo de la organización, tiene sentido y efecto práctico, pues se corresponde con lo que hacen y están obligadas a hacer las diversas unidades y personas que la integran y, por consiguiente, hace posible que los programas y resultados de cada unidad puedan concatenarse con los otros programas a través de la red de puestos, competencias y niveles de mando que existen en la organización.

Visto más a fondo, el análisis disector de los objetivos y lineamientos estratégicos en metas y programas particulares de las unidades administrativas significa estructurar el sistema o la cadena causal (el sistema/cadena de valor) que tendrá como efecto final de las diversas acciones particulares la realización de la situación futura deseada de posicionamiento de la organización en su conjunto. Cada programa particular de una unidad administrativa tiene como objetivo producir una situación organizativa o social, la cual será a su vez la condición causal que espera y requiere otra unidad para producir sus objetivos particulares y así avanzar progresivamente en el proceso de efectuación del objetivo final de valor estratégico. En lenguaje teleológico, cada programa particular tiene a su cargo realizar un fin intermedio y así

sucesiva y conexamente hasta llegar a la realización del final o fin último.<sup>40</sup>

La desagregación de objetivos y lineamientos estratégicos en metas y programas significa esencialmente la construcción del armado de la causalidad para producir la situación deseada. En este sentido, la desagregación está en función de la agregación de acciones, que es la tarea de coordinación de toda actividad directiva. En el fondo, una organización es un sistema/cadena de operaciones causalmente idóneas para efectuar situaciones que en su secuencia o convergencia son condiciones causales antecedentes de la situación final que es deseada por su valía y/o por el valor social que genera. Dicho de otra manera, una organización es una constelación de programas que si son enfocados, coherentes, acumulativos y coordinados incrementan la capacidad de producir la situación de posicionamiento, mientras sus incoherencias, redundancias innecesarias, incomunicaciones, desarticulaciones ponen de manifiesto el “asunto crítico” de la desorganización e ineficacia de una organización.

En la práctica, las estrategias son operaciones, programas operativos, pero orientados y enlazados (“alineados”) para realizar el objetivo estratégico final del posicionamiento de la organización. Con mucha frecuencia, particularmente en el sector público, el objetivo estratégico consiste en realizar en una forma mejorada, eficiente y distintiva las operaciones establecidas, con el fin de generar valor a su comunidad y responder cabalmente a las expectativas de los usuarios de sus servicios y, en consecuencia, con el resultado de volverse la referencia ejemplar en su campo de actividad por la excelencia de su servicio. La distinción de la estrategia respecto de la operación no se ubica entonces en su carácter operativo, pues las dos son operaciones e implican acciones de las diversas unidades de la organización, sino en el diferente carácter de sus respectivos objetivos. Para la estrategia (o PE) su objetivo es el posicionamiento de la organización como un todo o en su conjunto, mientras el objetivo de la operación (o planeación operativa) es la eficiencia de las unidades que componen la organización en la realización de sus objetivos particulares, pero en el entendido de que los resultados particulares intermedios, al eslabonarse e integrarse, hacen posible el resultado final esperado de la excelencia de la organización.

- 
- <sup>1</sup> Los principios de la gestión o gerencia científica del trabajo (F. Taylor, H. Fayol, L. Gulick y L. Urwick...), que supuestamente aseguran la eficacia y eficiencia de toda organización, son en términos generales: línea jerárquica precisa de mando, distinción entre línea de mando y staff de apoyo (técnico o logístico), estilo de dirección centrado en el control, unidades funcionales especializadas e independientes con ámbitos de mando y control reducidos, reglamentación y medición (estandarización) de operaciones y productos, operaciones simples susceptibles de ser llevadas a cabo por cualquier persona mediante el entrenamiento adecuado, planes de acción anuales y énfasis en los componentes económicos (costos) de las operaciones y los productos.
  - <sup>2</sup> Las investigaciones que introdujeron el factor entorno en la teoría organizacional y que tuvieron gran influencia disciplinaria y empresarial son las de los pioneros T. Burns y G. M. Stalker (1961), J. Woodward (1965), P. Lawrence y J. Lorsch (1967), J. D. Thompson (1967) y H. Aldrich (1979). En lo que concierne al modelo de dependencia de recursos, J. Pfeffer y G. Salancik (1978) fueron los autores pioneros. Para una teorización acerca de los “parámetros de diseño” de una organización situada en un contexto cambiante, el aporte de H. Mintzberg (1979, 1983) es ordenado y sugerente.
  - <sup>3</sup> Por producción en masa o en serie viejo estilo se entiende “el ensamblaje de varios productos —en grandes o pequeños números— mediante partes o elementos uniformes y estandarizados [...] la esencia de la producción de masa no consiste en productos uniformes, sino en *partes uniformes* que pueden ser ensambladas en grandes cantidades para dar forma a una gran variedad de productos” (Drucker, 1954: 99-100).
  - <sup>4</sup> Ansoff (1965; 1987: 100). La “regla de decisión” que exige la realización de un objetivo es la de estricta racionalidad productiva, que implica seleccionar los medios, agentes y procesos causalmente eficaces y económicamente eficientes para la realización del estado de cosas, aspirado como objetivo de la acción. En esta visión no se toma en consideración el entorno (o es pensado bajo la cláusula convencional del *caeteris paribus*), es decir, no se toman en consideración las acciones de agentes externos ni se consideran las formas en que éstos con sus intervenciones o externalidades pueden afectar el proceso de realización del objetivo. La visión convencional es así única o predominantemente internalista, basada sólo en la capacidad productiva de un agente o de una organización, la cual no es atenuada ni complementada por una visión extrínseca, extramuros, que alerta sobre las condiciones y cambios del entorno (demanda, proveedores, competidores, innovaciones tecnológicas...) y que destaca el manejo del entorno, la estrategia, como un factor decisivo para la realización del objetivo aspirado.
  - <sup>5</sup> La equivalencia entre estrategia y largo plazo es propia de aquellas circunstancias en que la realización de objetivos ganadores de excelencia y liderazgo implica un largo y sostenido periodo de tiempo para que una organización construya las capacidades que se requieren para realizarlos. En el campo de la conducción política y de la AP hay estrategias que pueden ser eficaces en el corto o mediano plazo, cuando abordan problemas públicos relativamente solubles en ese tiempo o cuando es políticamente urgente o es legalmente prescrito resolverlos en cortes de tiempo cortos, así como hay estrategias de tiempo largo cuando la solución de los problemas sociales o la construcción del posicionamiento nacional o internacional de una comunidad política exigen acciones duraderas por numerosos años. Los problemas públicos más relevantes (por ejemplo, la generación de capacidades entre los pobres para hacerlos susceptibles de empleo e ingresos estables, la innovación tecnológica para contar con una industria nacional competitiva mundialmente) implican estrategias sostenidas a lo largo de numerosos años de educación y/o de investigación y/o creación de infraestructura. Estrategia y tiempo no tienen una relación biunívoca.
  - <sup>6</sup> Estas objeciones serán recogidas y expuestas por H. Mintzberg en sus libros críticos de la planeación estratégica. Véase *infra* la sección “Los diez modos de la estrategia”, del Anexo I (pp. 471-478).
  - <sup>7</sup> El debate sobre las relaciones entre *planeación*, *estrategia* y *prospectiva* es multidimensional e interminable, que se debe frecuentemente a malos entendidos por definiciones imprecisas o discutibles de los conceptos y sus métodos. Sin entrar en el debate, conviene precisar que por *planeación* entiendo —o hay que entender— ejercicios (intelectuales y valorativos) orientados a la formulación y la realización de futuros u objetivos deseados por una organización, mientras por *prospectiva* entiendo —o suelen entenderse— aquellos ejercicios (intelectuales, no valorativos) orientados a la formulación de conjeturas sobre la posibilidad de ocurrencia de los futuros u objetivos deseados, tomando en consideración eventos facilitadores o inhibidores, y por *estrategia* entiendo —suele entenderse— correctamente aquellos ejercicios (intelectuales y valorativos) orientados a la formulación y realización de objetivos o futuros ganadores para una organización, que implican superioridad



sobre competidores, rivales, adversarios o simplemente sobre los demás actores que se desempeñan en el mismo sector de actividad.

- <sup>8</sup> Por *racionalidad instrumental* se entiende el ejercicio de diseño de cursos de acción que, con base en experiencia, en ciencia y en tecnología, define los medios-instrumentos-procesos-agentes que son causalmente apropiados y/o económicamente eficientes para realizar los hechos que por alguna consideración de valor fueron establecidos como fines u objetivos de la acción. La crítica a la razón instrumental, que consiste en argumentar que no tiene la capacidad de establecer la validez de los fines u objetivos de la acción, más que una crítica es una manera de reconocer y refrendar su alcance cognoscitivo. La crítica tendría sentido sólo si la razón instrumental pretendiera validar además de la corrección de los medios la corrección de los fines de la acción, terreno inalcanzable para la ciencia y la tecnología, que tiene que ver con la validez de correlaciones entre hechos (causa-efecto) y no con la validez intrínseca de ciertos hechos, en el sentido de su deseabilidad o imperatividad. Sobre este tema, cruzado por toda suerte de malos entendidos, se han escrito ríos de tinta, particularmente cuando se vivió un ambiente intelectual en que la pretendida “racionalidad sustantiva” del marxismo, sustentada en el proceso histórico y su desenlace científico, se contraponía con superioridad a la “racionalidad instrumental” de las economías y sociologías positivas, suscitando una babel de confusiones entre juicios de hecho y juicios de valor.
- <sup>9</sup> Como alternativa crítica a la planeación de corte racionalista, que no reconoce la incertidumbre de los desarrollos futuros de la realidad social, se ha considerado que es necesario reelaborar los pronósticos probabilísticos como escenarios condicionados, como *what if scenarios*, es decir, como realidades futuras cuya probabilidad de ocurrencia es ignorada o incierta, pero que en caso de que ocurrieran afectarían positiva o negativamente a la organización, por lo cual ésta debe equiparse preventivamente para responderles con éxito, a la vez que estar atenta a identificar sus hechos sintomáticos o precursores para bloquearlos o abrirles paso. Ante la incertidumbre cognoscitiva, lo que procede es *la certeza operativa* de que la organización sabe qué hacer en el momento de que ocurran esos hechos significativos para su futuro y sabe qué hacer para neutralizar o favorecer su acaecimiento desde el momento presente.
- <sup>10</sup> Otra crítica a la PE es que, fiel a sus principios tradicionales, trata de ser una planeación relativa a los problemas del presente, en tanto se concentra en valorar y señalar los ajustes por introducir entre los recursos existentes de una organización y los cambios que tienen lugar en el entorno a fin de alcanzar los objetivos. En lugar de este *fit model* es más relevante “construir nuevos recursos y capacidades para crearse y explotar oportunidades futuras”, como indican G. Hamel y C. K. Prahalad (1994), que conciben la estrategia como las acciones que ponen el acento en la preservación y el desarrollo de capacidades medulares de una organización para crearse su futuro de éxito. En su perspectiva justificada, una PE concentrada en el incrementalismo de los ajustes de la organización con su entorno presente no arroja ningún resultado que permita considerar razonablemente que tendrá futuro, sobrevivirá y mantendrá su excelencia.
- <sup>11</sup> El lenguaje intencional (teleológico) de la acción, que se expresa en medios-fines, debe ser reelaborado en el lenguaje causal (conductual) de la acción, que se expresa en causa-efecto. Por consiguiente, los llamados medios serán equivalentes a las causas, es decir, a las acciones y recursos que se emplean suponiendo su idoneidad causal y que tendrán como efecto las situaciones deseadas como fin último. El lenguaje intencional de una acción implica dejar en claro la causalidad de la acción. Las acciones intencionales o son causales o son simplemente expresiones de veleidades y deseos abstractos, no de objetivos.
- <sup>12</sup> H. Mintzberg (1991, 1994, 1998) ha hecho contribuciones interesantes a la definición de la estrategia. Habla de las cuatro “p”: la estrategia puede ser entendida como *plan-pauta/ patrón (pattern)-posición-perspectiva* y, adicionalmente, como *estratagema*. Muestra además que la estrategia no puede reducirse a la línea de acción que fue deliberadamente construida por haber sido considerada la apropiada tecnológica y económicamente para realizar los objetivos deseados. En la práctica de una organización, al ponerse en movimiento la estrategia, la estrategia intencionalmente diseñada (*intended*) deviene la estrategia que realmente se lleva a cabo (*realized*) y ésta podrá ser un curso de acción deliberado (*deliberate*), que se desarrolla conforme a lo planeado, y/o uno emergente (*emergent*), que representa las respuestas no planeadas, no programadas, que los directivos y operadores tienen que idear sobre la marcha y de manera autónoma para dar respuesta a circunstancias del entorno o a problemas del interno que no pudieron ser previstos por el plan, respuestas que se transforman en patrones de conducta. El resultado del necesario interjuego entre la estrategia intencional, deliberada, y la emergente es la estrategia que una organización realmente lleva a cabo (*realized*), la real y efectiva. En los hechos organizacionales, existe una estrategia efectiva que resulta de las sobreposiciones e interinfluencias que tienen lugar entre la estrategia deliberadamente construida por *staffs* calificados en unión con la alta dirección de la organización y las estrategias

emergentes construidas por mandos operativos y operadores de la organización. El desarrollo de esta distinción se puede leer en la sección “Los diez modos de la estrategia” del Anexo I (pp. 471-478)

- 13 Me refiero al “problema del compromiso” de los políticos o gobernantes, a la dificultad de ser creíbles y confiables para los actores interesados en una determinada política, debido a la temporalidad de su encargo, que es una característica estructural de la democracia moderna. De esto hablamos en el capítulo II en el apartado “La línea angloamericana de reformas”. El problema del compromiso suele resolverse nominalmente con el término erróneo pero en boga de “política de Estado”. Se supone que una política, al ser calificada tan solemnemente con el atributo de estatal, subsistirá en el tiempo y quedará inmunizada contra cambios de gobierno y de circunstancias. Considerar empero que una política será duradera por el hecho de ser constitucionalmente prescrita es algo incorrecto, pues la Constitución prescribirá al máximo la agenda de la política, los objetivos públicos que deberán producirse, y la legislación derivada podrá hasta prescribir los recursos fiscales de los que deberá disponer y de las condiciones operativas que habrán de satisfacer (como participación ciudadana, evaluación permanente, rendición de cuentas, etc.). Pero sólo temerariamente se atreverá a prescribir las metas específicas, las acciones, los instrumentos y los tiempos que son los componentes específicos de la política pública y que seguramente cambiarán según cambien las circunstancias y según los resultados concretos que la política arroje. Sería absurdo que la Constitución prescribiera un cierto tipo de política, que se mostrara después errónea, por cuanto no produce los resultados esperados, y que sin embargo se tuviera que mantener por ser una prescripción constitucional o legal. El diseño y la implementación de una política pública incluye el componente legal como algo fundamental y necesario, pero también componentes científicos y técnicos que se validan por su eficacia causal. Una política está integrada por el principio de legalidad y por el principio de causalidad, razón por la cual la prescripción constitucional sólo arriesgadamente podría comprometerse con la hipótesis causal o la tecnología que sustentan la opción de política decidida. Se regresaría peligrosamente a la idea del Estado verdadero, la política verdadera.
- 14 Una señal de mal ejercicio estratégico es que se hayan recorrido los pasos del itinerario de la PE sin que haya habido ninguna repercusión sobre los momentos anteriores, sin reflexiones correctivas y rehechuras; por ejemplo, sorprendería que los resultados del análisis FODA no revisen los objetivos que la visión contiene y prescribe para ajustarlos a la baja o a la alza.
- 15 Es conveniente que el ejercicio analítico de tipo estratégico no se convierta en la aplicación de un instructivo o manual de pasos, como lo sugieren o lo prescriben innumerables textos de planeación estratégica. Se trata de un método intelectual para esclarecer y analizar situaciones, no de un manual o una receta de operaciones. De nuevo, lo que importa es el pensamiento estratégico, la capacidad de analizar estratégicamente el desempeño de la organización más que el cumplimiento de los pasos para elaborar un plan estratégico. El error frecuente consiste en pensar que el desarrollo del método convencional conduce de suyo a identificar las estrategias correctas. Otro error muy frecuente consiste en creer que porque se conoce el discurso (vocabulario) de la PE se es capaz de ser un analista estratégico y un estratega.
- 16 La generación o incremento de valor agregado en la producción de un bien o en la prestación de un servicio en relaciones de mercado (en circunstancias de escasez y competencia) se define básicamente por la relación entre los costos y las utilidades del consumidor y/o del productor y encuentra en *el precio* de los bienes y servicios su expresión, medición y validación concreta. El sector público no puede prescindir de tomar en consideración en sus decisiones la dimensión costos de sus bienes o servicios y seguir los indicadores de precios/costos unitarios de los insumos que requiere para la provisión de los bienes y servicios públicos, con el propósito de mantener finanzas públicas ordenadas. Sin embargo, un buen gobierno debe ir más allá de la simple utilidad financiera, dado que el sistema de precios (combinado con indicadores de eficiencia económica) no es suficiente o pertinente para conocer y estimar el real valor que generan los bienes y servicios públicos a sus ciudadanos y comunidades. Por consiguiente, deben introducirse y acordarse (dentro y fuera del gobierno) con precisión los indicadores de las utilidades personales de los ciudadanos y los indicadores de los beneficios o impactos de bienestar o desarrollo para la sociedad en general. El sistema de estándares e indicadores permite determinar el valor público de los servicios públicos y complementar el sistema de precios que de algún modo el presupuesto público o las tarifas públicas incorporan.
- 17 Recordar que los dos tipos básicos de ventaja competitiva o liderazgo de una empresa son, según M. Porter, “costos bajos” o “diferenciación”. En sus últimos trabajos, Porter ha concluido de manera más clara que los tipos de ventaja competitiva derivan de “la diferencia por costos” o de “la diferencia por segmento”, que concierne a atributos distintivos o únicos de los productos o al hecho de enfocarse a determinados segmentos de clientes actuales o potenciales. Pero, más allá de Porter,

con Hamel y Prahalad, esas diferencias competitivas de productos tienen su raíz decisiva en las “competencias distintivas” de las empresas y, añadiríamos, de las entidades públicas. Para una profundización de estos temas véase el Anexo I (pp. 443-478).

- 18 A decir verdad, hoy ha comenzado a juzgarse a las empresas también por su “responsabilidad social”, que entre otros componentes incluye el respeto a la veracidad y objetividad en la publicidad de sus productos, la contribución al desarrollo sustentable, la observancia de la equidad de género, la abolición de condiciones de trabajo injustas e indignas, el compromiso con la comunidad en la que sus plantas están instaladas...
- 19 Me refiero a su libro (1995) *Creating Public Value*, que se presentó como el libro pionero de gestión estratégica en el sector público y que por algunos es considerado generosamente como el referente en el campo.
- 20 La declaración de misión debe resolver las cuestiones de la identidad de la organización (¿quiénes somos?); la actividad (¿qué hacemos?); la finalidad (¿para qué?); los destinatarios (¿para quiénes?); los valores (¿cómo actuaremos?), y la pregunta sobre los resultados de beneficio y valor que esperan de nosotros autoridades, ciudadanos y comunidad toda. Es análoga a la misión de las empresas que se preguntan también ¿para qué existimos?, ¿en qué mercado nos encontramos?, ¿cuáles son nuestros productos?, ¿quiénes son nuestros clientes?, ¿qué esperan de nosotros nuestros propietarios y accionistas?
- 21 Para ello se requiere conocer el perfil de los usuarios, su percepción y valoración actual del bien o servicio público que reciben de la organización y de las demandas o expectativas que tienen sobre el bien y el servicio.
- 22 En algunos ejercicios de PE en el sector público, debido a la correcta apreciación de que los objetivos y productos de la acción del gobierno están en función de los proyectos, objetivos y demandas preferidas de su sociedad, se procede a llamar *Visión a la imagen del futuro deseable o preferible de la sociedad* y se reserva la designación de *Misión al tipo de objetivos, políticas y tareas que el gobierno debe poner en práctica para realizar esa imagen o proyecto de sociedad*. Es una forma aceptable de reordenar los conceptos y supuestos de la PE para el sector público, pero también es una forma discutible. Va de suyo que el primer paso para todo gobierno consiste en tener lo más claramente posible una visión del futuro de la sociedad que dirige, sin que eso cancele la necesidad de recordar y refrendar la misión del gobierno. En consecuencia, procede precisar de manera concreta la visión que el gobierno tiene de su misión en una determinada situación y tiempo o la manera como el gobierno llevará concretamente a cabo su misión en una circunstancia social dada y en un corte de tiempo determinado de cara a la visión deseable o preferible de su sociedad. En la mayor parte de los casos, las diferencias son terminológicas más que lógicas, aunque pueden generar confusiones innecesarias y no faltan en las administraciones públicas las interpretaciones pedestres de misión y visión que son (axio)lógicamente incorrectas e impugnables.
- 23 Éste es uno de los muchos ejemplos de cómo el ejercicio estratégico no deba ser la aplicación automática de un manual de pasos, que se realizan uno tras el otro y cuyo resultado final ofrece pretendidamente el futuro de excelencia de la institución. Al contrario, debe ser un ejercicio de deliberación analítica, que valora el interjuego entre las razones, proyectos y obligaciones públicas de una organización y sus capacidades reales y resultados posibles de producir en el corto y mediano plazo, pero en el entendido de que la capacidad básica está en la energía, motivación y consistencia de los directivos y los operadores de la organización.
- 24 En términos prácticos, las preguntas a las que debe responder la declaración de visión son las mismas de la misión, pero ubicadas en el tiempo y, por ende, son preguntas más definidas y exigentes, en tanto que conciernen a las expresiones concretas que tomarán los valores, metas, actividades, destinatarios, productos, resultados de la misión en el tiempo decidido. Como características de una declaración efectiva de visión suelen mencionarse las siguientes: *Concreta*: ofrece una imagen de futuro de las actividades de la organización antes de un tiempo preciso, fechado (antes de 2010, 2012). *Deseable*: atractiva a los intereses y expectativas de los directivos, empleados, clientes, proveedores, actores interesados en el éxito de la institución y otros que mantengan relaciones significativas con ella, pero fundamentalmente porque hace referencia a la situación que la organización debe alcanzar en ese tiempo para mantener su posicionamiento y producir valor y, de ningún modo, con referencia a otros valores u objetivos imaginables. *Factible*: incluye objetivos realistas y alcanzables. *Estratégica*: se enfoca sin ambigüedades a los asuntos, objetivos, metas que realmente importan para preservar o incrementar en ese periodo de tiempo su superioridad. *Directiva*: ofrece un marco de referencia para tomar decisiones coherentes en el tiempo establecido. *Flexible*: es suficientemente abierta (aunque no ambigua ni genérica) para permitir la

iniciativa de las unidades y personas de la organización en respuesta a los cambios en el entorno o en el interno. *Comunicable*: puede ser explicada con claridad, precisión y facilidad a quien quiera conocerla. *Motivadora*: justifica las acciones que se llevarán a cabo, motiva las acciones de sus miembros y genera aceptación social de respaldo.

- <sup>25</sup> En conglomerados sociales (una nación, una sociedad/Estado, un municipio metropolitano...) una técnica que se suele utilizar es la de seleccionar primero aquella organización o conjunto de actividades que puede ser considerado como el factor central y decisivo (*el núcleo interno*) para producir el futuro positivo de la sociedad en su conjunto y poner luego al gobierno como agente del entorno más que como el centro protagónico. En efecto, en los conglomerados sociales el gobierno representa oportunidades y amenazas/adversidades para ese núcleo productivo social por lo que hace o deja de hacer. No siempre el núcleo es la economía de una comunidad, pero casi. En esta misma línea de análisis se mueve el conocido *diamante de Porter* (1990), que enumera y examina cuatro condiciones para elaborar y sostener estrategias ganadoras de desarrollo para países o comunidades políticas regionales o locales. Esas cuatro condiciones, en coherencia con su marco de análisis de la estrategia (véase Anexo I, sección “Los diez modos de la estrategia” (pp. 471-478), son: *a*) las condiciones de los factores (de producción), *b*) las condiciones de la demanda, *c*) la estructura y rivalidad industrial, *d*) el conjunto de industrias relacionadas y de apoyo de un país o una región. En este enfoque la acción del gobierno es un factor externo al “diamante”, aunque importantísimo por lo que haga (legal, fiscal, en servicios...) o deje de hacer o francamente haga mal. De todos modos, ésta es una de las posiciones posibles sobre el desarrollo regional, nacional o internacional.
- <sup>26</sup> Por fines prácticos, se utilizará de ahora en adelante con frecuencia el término *visión*, en el entendido de que implica la misión de la organización a la obra en un espacio designado de tiempo.
- <sup>27</sup> Uno de los defectos más comunes de los ejercicios de PE consiste en que al hablar de fortalezas y debilidades, como de oportunidades y adversidades, los miembros de la organización hacen juicios de la organización y de su circunstancia social con referencia a sus problemáticas y preferencias valorativas particulares, en vez de analizar la organización y su circunstancia con referencia al logro de la visión institucional.
- <sup>28</sup> Sin ser una propuesta del otro mundo, es productivamente heurístico y práctico el modelo de las “siete” de McKinsey & Co., que incluye como componentes de una organización: *estructura, estrategia, sistemas y recursos, staff (personal), estilo directivo, valores compartidos, habilidades*. Por su parte, Mintzberg (1979, 1983) ha desmontado la estructura de una organización en cinco componentes básicos: *cumbre estratégica, línea media, núcleo operativo, tecnoestructura, staff de apoyo*, que dan origen a cinco “configuraciones” según el mayor peso que uno de los componentes tenga sobre los demás en la composición de la organización en un momento dado. Estas cinco configuraciones han sido llamadas por él: *estructura simple, burocracia mecánica, burocracia profesional, forma divisional, adhocracia*.
- <sup>29</sup> Sin entrar en detalle puede ser útil, aunque genérico, el modelo de triángulo de *las tres “c”* de K. Ohmae (1982), a saber, *corporación-competidores-clientes/Ciudadanos*, del que se averigua la relación recíproca que existe entre sus costos y el valor a cambio. También es útil introducir la distinción entre *entorno contextual* y *entorno transaccional*. El primer entorno, más amplio, está compuesto por realidades económicas, sociodemográficas, tecnológicas y culturales que tienen lugar en la sociedad en la que la acción del gobierno se ubica, y el segundo entorno, más estricto y apropiado, está compuesto por las relaciones entre la organización pública y actores relevantes para ella (ciudadanos, otros poderes públicos y gobiernos, partidos, organizaciones civiles...), relaciones estructuradas por la dimensión institucional (leyes, políticas... que regulan y condicionan la actuación) y por la dimensión sectorial (la dinámica y problemática del sector de actividad en que la organización se desempeña y del que es responsable).
- <sup>30</sup> Para la valoración de las relaciones de un organismo público con sus usuarios, puede y suele construirse una *matriz servicio-usuario*, en la que en una entrada (filas) se listan los servicios que presta una unidad de gobierno y en la otra (columnas), el número y tipo de usuarios que solicitan el servicio. Cuando uno o varios servicios no alcanzan a ninguna categoría de usuarios, se trata normalmente de un servicio inútil o de un servicio que ha de reenfocarse, porque en su actual prestación genera costos pero ningún valor para nadie y con frecuencia importa sólo a los burócratas encargados de su prestación. En contraste, cuando una o varias categorías de usuarios relevantes no reciben servicio alguno, la organización debe crear servicios adicionales, siempre y cuando vayan de acuerdo con su visión, estén referidos a expectativas conocidas de los usuarios y cumplan criterios de viabilidad financiera, eficiencia económica y especificaciones de calidad.
- <sup>31</sup> En el lenguaje del sector privado, en condiciones de mercados competitivos, se suele hablar de *amenazas*, término que se ha estandarizado y que permanece convencionalmente en el llamado análisis FODA, significando “amenazas”. En el sector de

las organizaciones públicas, obligadas por ley a prestar servicios públicos que, por definición, son universales y en provecho de ciudadanos que tienen derechos iguales a recibirlos, el término *amenazas* parece fuera de lugar, aunque sin cerrar los ojos a que gobiernos particulares y Estados enfrentan amenazas de actores hostiles, programados a hacer fracasar los esfuerzos del gobierno, y que con frecuencia se mueven fuera del marco institucional, con infracciones abiertas a la ley vigente o que emplean medios de presión y oposición inciviles. En su sustitución, para el medio de la función pública, prefiero usar el término genérico de *adversidades* o el de *retos*, *desafíos*, según el entorno en examen, que no portan la carga de un peligro para el Estado o el gobierno por causa de la confrontación. Lo importante es aceptar que hay hechos y comportamientos del entorno que restringen las posibilidades de lograr los objetivos de la misión/visión, puesto que generan o representan obstáculos y frecuentemente se oponen explícitamente a su realización, “amenazan” su éxito. Va de suyo que el término de *amenazas* es correcto en el campo del combate a los infractores de la ley y soberanía estatal que hoy toman la forma salvaje del terrorismo y de la delincuencia organizada. En tanto amenazas, van confrontadas y derrotadas.

<sup>32</sup> Los factores de éxito, en su aceptación tradicional, han sido criticados cuando se supone que las prácticas exitosas de una empresa son generalizables (por lo menos en un específico sector de actividad) en cualquier condición organizativa y que basta imitarlas para crear las condiciones de éxito sin tomar en consideración otras variables de la organización e introducir cambios. Esta objeción es extrapolable al *benchmarking* ingenuamente practicado y hoy tan de moda. Asimismo se le objeta que esas prácticas pueden ser relevantes para el logro de los objetivos, pero no necesariamente para el posicionamiento competitivo que resulta de otros factores, por ejemplo la diferenciación de los productos. En cualquier caso los análisis comparativos para fines de emulación e innovación organizacional arrojan elementos útiles si se sustentan en métodos apropiados y de propósitos realistas.

<sup>33</sup> Esta posición aparentemente exagerada merece atención. Programas y organizaciones públicas, que no cumplen con sus objetivos de beneficio público, desperdician recursos públicos y erosionan la confianza social; van sometidos a evaluación rigurosa que puede conducir a su cancelación o reestructuración radical. En gran medida el redimensionamiento del Estado, en los años ochenta, respondió al propósito de hacer eficientes a las organizaciones públicas, exigirles el cumplimiento de sus funciones y restablecer la confianza social en la acción del estado. Puede ser que esta consideración no sea absolutamente válida para la totalidad de una AP, como no lo fue entonces para la totalidad del Estado, pero la cancelación y/o reestructuración de organismos, programas, unidades y niveles de la AP mantiene la validez de su exigencia precisamente en función y en nombre del beneficio público.

<sup>34</sup> Bajo el principio de “la racionalidad limitada”, comparto la idea fuerte de estrategia, entendida como el curso de acción *racional* (causalmente eficaz y económicamente eficiente), establecido deliberadamente como la mejor opción para realizar los objetivos deseados en situaciones de escasez, competitividad y presión de la demanda, pero sin perder la perspectiva fundamental del posicionamiento de la organización mediante la excelencia de sus servicios. Comparto también la idea de que este curso de acción racional no puede ser entendido y empleado como un plan maestro que se siga al pie de la letra en su secuencia instrumental, como si tuviera previstas todas las contingencias, sino que funge como marco o guía de referencia para dar coherencia a las decisiones, inversiones, presupuestos y programas de una organización frente a los cambios imprevistos del entorno y del interno sin perder de vista los objetivos estratégicos por producir y los asuntos estratégicos por resolver. Justamente por ser un marco de referencia para la acción más que un plan o programa concatenado para seguir sin excepción, la estrategia puede trazar el camino del éxito y la estrategia que se lleva a cabo puede ser la conjunción inteligente de “la deliberada” y “la emergente”. Por último, el curso de acción racional puede ser algo que valore e incorpore los patrones de conducta de la organización, así como las visiones del líder, y se alimente de los dos, pero sin renunciar a la reflexión crítica que podrá señalar sus eventuales defectos, inoperancias o sueños.

<sup>35</sup> En el campo de desarrollo económico regional o nacional se han hecho propuestas en este sentido, como la del “diamante de Porter” (1990), que enlista cuatro condiciones fundamentales: las condiciones de los factores (de producción), de la demanda, de la estructura y rivalidad industrial y las del conjunto de industrias de apoyo de un país o una región, con el gobierno como un factor externo facilitador y promotor. O con las propuestas de la “competitividad sistémica” (1996) del Instituto Alemán de Desarrollo, que señala la necesidad de que converjan cuatro determinantes: cambios en el micronivel de las empresas, en el mesonivel de las políticas públicas de infraestructura, educación, científico-tecnológica, etc., en el macronivel de la política económica y en el metanivel de la gobernanza y la cultura político-social. En línea semejante se mueven los estudios y propuestas de los teóricos de los “distritos industriales”.

<sup>36</sup> Las causas de que los planes estratégicos vayan a pique, como en otros casos de actividad organizacional, se relacionan con

defectos de análisis y diseño (del plan, política, programa, proceso), con defectos de dirección (que van desde normas, formas de organización hasta patrones de gestión) y con defectos de operación (incumplimiento de las especificaciones de actividades y productos o resultados). En el sector público el decaimiento del plan estratégico se debe frecuentemente a que en la elaboración del plan no participaron los responsables que se harán cargo de su implementación o a que no se informa suficientemente ni se explica ni se justifica ante el conjunto de la organización la necesidad, conveniencia o importancia del plan estratégico para alcanzar o sostener un superior desempeño de la organización y un superior cumplimiento de su misión pública.

- <sup>37</sup> Hago referencia al conocido libro de R. Kaplan y D. Norton (1996), que en su sistema de gestión incluye cuatro dimensiones de la organización: finanzas, procesos internos, formación y desarrollo del personal, clientes. Esta propuesta de sistema de gestión se ha incorporado en numerosas empresas y comienza a aplicarse con resistencias en el sector público, particularmente en los Estados fiscales débiles, cuyos funcionarios de hacienda hacen hincapié exclusivo en la eficiencia económica de la actuación de la AP para mantener finanzas públicas equilibradas, sin tomar en cuenta otros aspectos de la AP. Por consiguiente, cuando la gestión pública es dominada enteramente por el sector hacendario no es un control de gestión “equilibrado”, integrado.
- <sup>38</sup> La finalidad de elaborar programas es proveer de definiciones suficientemente precisas y hasta detalladas acerca de lo que han de hacer los diferentes sectores y actores de una unidad de la organización a fin de asegurar que se muevan en la misma dirección y contribuyan con sus actividades y resultados a realizar los grandes objetivos deseados. La importancia de la programación reside en que planear adecuadamente y con la mayor precisión las actividades por realizar, su número, tipo y secuencia es condición básica para alcanzar las metas. Sin una programación de actividades el riesgo de fracaso se incrementa por desórdenes operativos, desperdicio de recursos, desaprovechamiento de talento y tiempo.
- <sup>39</sup> Un objetivo es la representación de una situación futura valorada y por ello deseada, razón por la cual se le erige como fin de la acción, y es la representación de una situación futura factible, posible de ser realizada, por lo que la situación deseada se vuelve esperada, posible de ser experimentada y concretamente vivida. Se considera entonces que existen acciones causales probadas para producir la situación deseada. Hay objetivos simples, que pueden ser efecto inmediato y directo de una acción singular, y hay objetivos complejos que son el resultado final de todo un conjunto de acciones singulares de numerosos actores, que se llevan a cabo de manera secuencial o en paralelo. Los objetivos estratégicos son complejos y serán el efecto de un universo de varias acciones.
- <sup>40</sup> El proceso causal de realización del objetivo estratégico suele tomar la forma de una *secuencia* de programas, siendo el resultado o producto de un programa un insumo para la operación de otro programa sucesivo hasta llegar a realizar el producto final. Pero puede también tomar la forma de *convergencia* de programas que se ejecutan de manera independiente pero cuyos productos particulares se integran como componentes de ciertos resultados o productos más agregados que han de suceder en un tiempo y lugar determinado (por ejemplo, la disminución de la pobreza en una localidad es un resultado final que integra los resultados particulares de los programas de salud, educación, creación de infraestructura, capacitación...).

## IV. GESTIÓN DE CALIDAD

EN EL sector privado y en el público se vive la época de la calidad, que se ha convertido en valor administrativo, principio de organización, requisito de operaciones y productos, lenguaje común, acaso cultura organizacional y estilo directivo gubernamental. Se habla de “la revolución de la calidad” para señalar la importancia dominante que la calidad ha alcanzado en la manera de concebir la producción de manufacturas y la provisión de servicios, de estructurar la organización y de dirigir. Difícilmente se puede pensar que una empresa privada subsista en la competencia sin productos de calidad y difícilmente un gobierno puede restablecer su reputación y confianza social perdida o disminuida si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal y asociada de sus ciudadanos. El propósito empresarial de mantenerse competitivos y obtener utilidades es inviable si se carece de bienes y servicios que respondan a necesidades y deseos de clientes, así como es imposible el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y sostener su legitimidad si su actuación carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de la actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas. Muchas sociedades han llegado al punto crítico de la desconfianza en la capacidad y relevancia de sus gobiernos debido a la mala calidad de las escuelas públicas, los costos y las precariedades de los servicios de salud, ciudades inseguras o sucias, infraestructura obsoleta, servicios judiciales atiborrados y sospechosos de corrupción, tramitología fiscal y administrativa absurda y hasta humillante...

La calidad ha sacudido el arreglo tradicional de las organizaciones y ha inducido cambios en todas sus dimensiones. Cuatro cambios han sido centrales: *a)* el enfoque que privilegia los resultados financieros de las empresas y del gobierno mismo se ha desplazado hacia la calidad de los productos, que es el factor que hace posible obtener utilidades duraderas y el que justifica en el sector público el énfasis en la eficiencia económica de las operaciones y el equilibrio riguroso de las finanzas públicas; *b)* el enfoque en la productividad, con frecuencia hostil o indiferente a la calidad, ha desplazado su atención de los productos hacia los clientes, con dos resultados: el producto pasa a ser un componente integrado del servicio y la productividad se eleva a la dimensión de la competitividad por la calidad de los productos; *c)* el enfoque en las estructuras, sistemas, normas y procedimientos, que valora la impersonalidad como factor del éxito organizacional, con el efecto de provocar pasividades y desafecciones, ha desplazado su atención hacia las personas (empresarios y trabajadores; políticos, empleados públicos y ciudadanos; proveedores y clientes) y hacia la calidad intelectual, técnica y moral de las personas; *d)* el enfoque introvertido de la administración se ha extrovertido hacia los usuarios de los bienes y servicios de la organización, poniendo un punto final a la empresa sin clientes, a la AP sin público y al gobierno sin ciudadanos. Concentrar la

atención en la calidad más que en las utilidades de corto plazo y concentrarse en las necesidades y aspiraciones del ciudadano o del cliente antes que en la producción son los principios básicos de “la revolución conceptual” de la gestión de calidad, que rematan en el principio supremo de *el valor/la calidad de la persona*: “el respeto a la persona humana como filosofía administrativa” (K. Ishikawa). Calidad es, en su raíz, la calidad del ser humano, dentro y fuera de la organización.<sup>1</sup>

El éxito actual de la gestión de calidad recuerda el que tuvo la PE en los años sesenta. También, como ella, ha prometido mucho y despertado grandes expectativas, ha englobado varias problemáticas administrativas y se ha extendido hasta abrazar prácticamente cualquier aspecto de la vida organizacional, sin que falten los abogados radicales de la calidad que, por convicción o por provecho, la conviertan en la panacea de los negocios o de la AP. Vivimos un imperialismo conceptual y profesional de la calidad, pero para sostenerlo y evitar que sea revertido, especialmente en la AP, se exige asimilar la gestión de calidad con corrección y convencimiento y no incorporarla a la práctica administrativa por imposición o por precipitación de moda. La calidad administrativa impuesta es un contrasentido.

Este capítulo hará un recorrido por los principios, conceptos y métodos esenciales de la gestión de calidad, que tratarán de ser expuestos desde la óptica de la gestión pública. En conexión, examinaremos las implicaciones que este nuevo modo de gestión encierra para la estructura y la práctica de la AP y señalaremos los beneficios que puede aportar tanto al funcionamiento del aparato público como a los ciudadanos beneficiarios de los servicios públicos. En un primer momento se describirá el eslabonamiento entre gestión estratégica y de calidad, para pasar en un segundo momento a exponer el concepto de calidad. Luego se describirá el nacimiento y desarrollo de la gestión de calidad y se concluirá con sus principios rectores de organización y dirección, razonándolos desde los imperativos de la administración pública.

## 1. GESTIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DE CALIDAD

El eslabón que enlaza la estrategia con la calidad y que lleva la planeación/ gestión estratégica a trascender sus fronteras y empalmar directamente con la gestión de calidad es la *creación de valor* para el cliente o usuario. La generación de valor es el punto de encuentro y engarce de las dos gestiones. La estrategia concibe el producto o resultado de valor que una organización debe producir para sus clientes y sociedad a fin de alcanzar o mantener su relevancia social y posicionamiento en su campo de actividad, mientras la gestión de calidad se encarga de asegurar y controlar que los productos o resultados posean establemente los atributos exigidos que generan el valor deseado.

Sea que se siga el “enfoque bélico-competitivo” o el “enfoque de excelencia-liderazgo” en



el diseño de la estrategia, la ventaja de una organización sobre sus competidores o su excelencia en su campo de actividad se alcanza sólo a condición de producir bienes y servicios que generen o incrementen valor a sus clientes, usuarios, demandantes, autoridades, comunidad, y que lo hagan en un grado o magnitud superior al de los bienes y servicios provistos por los competidores o por otros agentes presentes en el mismo sector de actividad o por lo menos en grado superior a la manera como lo hacía en el pasado. Ahora bien, la única posibilidad de crear valor en grado superior es lograr que los bienes y servicios provistos a clientes y usuarios posean o rebasen los atributos o propiedades o funciones esperadas por ellos y que les sean ofertados a menores costos relativos (económicos y de otro tipo). En efecto, se genera valor agregado a los clientes sólo a condición de que los beneficios recibidos superen los costos sufragados y los resultados experimentados superen sus expectativas. Justamente *planear, controlar, asegurar, validar/certificar y mejorar continuamente* la correspondencia de los atributos y funciones de los bienes y servicios que produce una organización con la necesidades de los clientes y los demás interesados es la cuestión que atiende la gestión de calidad y, en consecuencia, trata de prevenir la disconformidad del producto realizado con el planeado o la disconformidad del producto final con los requerimientos del cliente (comprador, contratante, usuario o ciudadano derechohabiente). Dicho de otro modo, la tarea de la gestión de calidad consiste justamente en el planeamiento, el control, la prevención, el aseguramiento, la mejora e incremento del valor de los productos de una organización en beneficio de sus clientes directos, de los sectores interesados en esos productos y de la comunidad toda (como es particularmente el caso en la función pública). Las normas ISO<sup>2</sup> definen la gestión de la calidad en este sentido, al entenderla como el conjunto de “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad” (3.8.2) y añaden que “generalmente incluye la política, la planificación, el control, el aseguramiento y la mejora de la calidad”.

Hay una interdependencia productiva entre estrategia y calidad, en el sentido de que la estrategia define la orientación de la gestión de calidad y la hace socialmente relevante al indicarle los productos de valor social, mientras la calidad hace que la estrategia se convierta en un plan de acción efectivo, puesto que asegura que las acciones contempladas por el plan se efectúen conforme a los atributos requeridos para que el producto final tenga el valor deseado. La dirección estratégica señala a la dirección de calidad los objetivos y productos que ameritan ser producidos y la calidad ofrece a la estrategia la gestión de la producción que posibilita realizar idóneamente los productos deseados. Dicho a la manera kantiana, calidad sin estrategia es ciega y estrategia sin calidad es vacía. Por sus análisis de la situación del entorno y del interno de la organización, por el descubrimiento de los asuntos que son decisivos para el futuro de la organización y por los lineamientos de acción que prescribe, la gestión estratégica establece cuáles son los bienes y servicios que por sus atributos diferentes, su precio apropiado y el valor agregado que generan a sus compradores, usuarios o a la

comunidad harán que sean superiores a los demás productores y sean ganadores. En este sentido, la estrategia formula los objetivos que vale la pena alcanzar, los bienes y servicios que ameritan ser producidos porque otorgan relevancia y posicionamiento a la organización, la hacen leal a su misión en la circunstancia de un tiempo determinado y son socialmente provechosos. En el tema de la superioridad y posicionamiento de los productos (bienes, servicios, resultados) la gestión de calidad poco o nada tiene que decir, está ciega. No está analíticamente en condiciones de definir cuáles son las propiedades de los productos y resultados que serían competitivas y ganadoras en un determinado campo de actividad o negocios, pero su contribución es decisiva por cuanto tiene a su cargo controlar y asegurar que a lo largo del proceso de su producción se cumplan las especificaciones de actividades y resultados que se consideran necesarias para que los productos finales reúnan concretamente los atributos deseados y que son deseados en tanto que son los mejores. La gerencia de calidad formula los estándares y procedimientos tanto directivos como operativos que razonablemente garantizan las condiciones para que los productos cumplan con sus promesas y anuncios, respondan a las expectativas de sus clientes y generen el valor superior exigido.

Éste es un punto por resaltar, pues la exaltación actual de la política de calidad en la AP no permite reconocer que la dirección de calidad, aunque culminara en un sistema de calidad total y mejora continua, tiene límites. Su insistencia en mejorar y asegurar la calidad de los servicios gubernamentales sin discutir y ponderar previamente cuáles son los servicios que generan realmente valor público a los ciudadanos y a sus comunidades y los preparan para enfrentar con éxito los retos del futuro, puede resultar insensata, dispendiosa y hasta contraproducente. Con frecuencia se exige que se hagan bien cosas que ya no tienen sentido ni utilidad para los ciudadanos ni para la comunidad a la que se sirve ni para el futuro de la sociedad en que se vive. La política de calidad sin visión estratégica corre el riesgo de asegurar y hasta certificar la calidad de bienes y servicios que son anodinos, triviales, y que a los ojos del análisis estratégico (o financiero) deberían ser cancelados de inmediato, entre otras cosas por ser sólo fuente de costos de variado tipo con pobres o nulos beneficios.

Calidad y estrategia se conciben hoy como dos criterios de acción y dos actividades interdependientes de toda organización con la ambición de ser socialmente significativa. La “política de calidad”, cuya elaboración es un requisito que las normas ISO exigen a los directivos para dar los primeros pasos hacia un “sistema de gestión de calidad”, ha de ser “coherente con la política global de la organización” (3.2.4) y justamente la política global de una empresa o un gobierno incluye de manera sobresaliente la visión estratégica, que expresa los productos que revisten valor para el posicionamiento de la organización en un periodo de tiempo porque generan valor social y, por ello, ameritan ser producidos con calidad. De manera más específica y explícita, ISO en su tercer cuerpo de normas, las 9004: 2000, declara que “la alta dirección debería considerar acciones tales como establecer una visión, política y objetivos estratégicos coherentes con el propósito de la organización” (5.1.1), que la política

de calidad ha de ser “coherente con la visión y estrategia de la alta dirección para el futuro de la organización” (5.3) y que la planificación de la calidad “debería enfocarse en la definición de los procesos necesarios para cumplir eficaz y eficientemente los objetivos de la calidad coherentemente con la estrategia de la organización” (5.4.2). Es explícito el engarce entre estrategia y calidad. Adicionalmente, el posicionamiento por ventaja competitiva o por excelencia se alcanza hoy porque los estándares de calidad que siguen ciertas empresas y administraciones públicas en la producción de sus bienes y servicios se vuelven las referencias ejemplares de su campo de actividad y son objetos de emulación (*Benchmark*). La calidad de la producción y del servicio se ha vuelto así un factor estratégico indispensable en la competencia, que da origen a “la marca” de una empresa privada o un organismo público, que materializa su reputación, prestigio y confianza social nacional o mundial. En este sentido, ISO 9001: 2000 afirma que “la adopción de un sistema de gestión de la calidad debería ser una decisión estratégica de la organización” (0.1).

Hay otra relación sensible entre la gestión estratégica y la de calidad, que surge a consecuencia de los resultados del análisis estratégico FODA, cuando éste ha descubierto que determinados objetivos de valor estratégico para la organización son prácticamente irrealizables por deficiencias e ineficiencias internas, sean gerenciales u operativas, o cuando el análisis ha identificado que en el entorno existen o se perfilan situaciones que afectarán muy probablemente el rendimiento y el futuro de la organización porque rebasan sus capacidades de respuesta debido a sus varias limitaciones y defectos. Muchas de las debilidades internas pueden estar en relación con normas, estructuras, sistemas, pero otras conciernen directamente a la realización de los procesos sustantivos o administrativos de una organización. Es lógico entonces que las estrategias apunten prioritariamente hacia los procesos ineficaces de la organización, que no están en condiciones de contribuir a la realización de los objetivos estratégicos ni de responder a los cambios del ambiente, o apunten hacia las relaciones desordenadas u hostiles que existen entre los departamentos funcionales y las unidades que se responsabilizan del desarrollo de los procesos. Sin embargo, el análisis estratégico, aunque señale el problema, no tiene la solución. La gestión de calidad con su “enfoque de procesos”, sus técnicas de rediseño de la secuencia de los procesos, su modelo de “sistema de calidad”, sus esquemas organizativos y directivos de descentralización, transversalidad y horizontalidad... representa potencialmente la solución a un buen número de problemas críticos de la organización. La calidad hace viable la estrategia y orienta su ejecución.

## 2. EL CONCEPTO DE CALIDAD

Las numerosas definiciones que suscita el concepto de calidad han sido uno de los principales factores de resistencia a incorporarla como un principio directivo y operativo de las

organizaciones privadas y públicas. Ph. Crosby, uno de los teóricos más influyentes, ha examinado los supuestos erróneos que con mayor frecuencia se tienen sobre la calidad en el medio organizacional.<sup>3</sup> Calidad no es elegancia, belleza, bondad, lujo, distinción, virtud; tampoco una magnitud imprecisa, intangible e inmensurable; ni tampoco algo irrealizable o algo costosamente realizable pero de pobre utilidad para la organización y sus clientes. La acertada observación crítica de Crosby, al señalar que en una organización lo costoso no es la calidad sino las actividades y productos que, por carecer de calidad, obligan a incurrir en costos varios por supervisión y control, retrabajos, reparaciones y reconstrucciones, reposición de productos, pago de garantías y hasta indemnizaciones... abre el camino a la definición de la calidad como “la conformidad con los requisitos” (*conformance to requirements*) o exigencias de un determinado producto, solicitud..., cuyas especificaciones deben ser definidas con precisión y claridad. En consecuencia, el problema de la calidad de ciertos productos y actividades consiste en su disconformidad con los requisitos específicos y explícitos deseados, demandados, contratados... por los solicitantes, clientes, compradores, derechohabientes de esos bienes y servicios.

La calidad es primordialmente un atributo de los productos y servicios, pero causal y lógicamente es también un atributo de los procesos y actividades (que producen los bienes y prestan los servicios), de los insumos e instrumentos de producción, de las personas (directivos, productores, proveedores, prestadores) y hasta del ambiente organizacional, laboral, físico en el que tiene lugar la producción o la prestación del servicio. Por ese camino marcha la definición de calidad como “idoneidad para el uso” (J. Juran) o como “idoneidad para el propósito” (K. Ishikawa),<sup>4</sup> un par de maestros en la gerencia de la calidad, cuya definición introduce un matiz importante y enriquecedor, en la medida en que la conformidad con los requerimientos y las especificaciones es sólo una condición necesaria o un fin intermedio para que el producto satisfaga el propósito o el uso para el cual el consumidor lo encargó o adquirió y, de este modo, se sienta satisfecho.

La naturaleza intencional de la calidad, que existe y se define por su relación con las necesidades, usos, propósitos y expectativas de personas que en última instancia son los clientes, ha resaltado como núcleo del concepto su orientación al cliente (al consumidor, al usuario), de modo que su denotación incluye la “capacidad de satisfacer o exceder las expectativas del cliente” y sobre estos elementos se han construido los conceptos de calidad con variaciones innumerables según los énfasis e ideas de los autores. Los clientes y sus necesidades están en el centro de la definición de calidad y, por ende, en el centro de la acción de las empresas y gobiernos que aspiran a mostrarse como organizaciones de calidad. Algunas definiciones acentúan adicionalmente que la calidad no es un sentimiento, una creencia o un juicio valorativo sino que se trata de una propiedad mensurable de los productos, mientras otras dejan sin acento este punto clave. También algunas definiciones de calidad resaltan congruentemente que las expectativas y las especificaciones de los productos son establecidas

desde afuera de la organización, desde las expectativas de los clientes y no desde las consideraciones de un *staff* técnico sin vinculación con ellos, o señalan que la calidad implica hacer correctamente bien las cosas desde la primera vez. Una definición precisa y generalizada de calidad es “la totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas” (ANSI, ASQC).<sup>5</sup> La ISO 9000: 2000 ofrece asimismo una definición compendiadora de la calidad, en su apartado de “Términos relativos a la calidad” (3.1). *Calidad* es la “característica inherente de un producto, proceso o sistema relacionada con un requisito” (3.5.2) o apta para satisfacer requerimientos dados, entendiendo por *requisito* una “necesidad o expectativa establecida comúnmente de manera implícita u obligatoria” (3.1.2) por el cliente al productor. En conexión, la calidad es “el grado en el que un conjunto de características inherentes satisface los requisitos” (3.1.1) o cumple con ellos, con lo que se reitera el carácter relativo u ordinal de la calidad.

De estas definiciones se desprende que el concepto calidad tiene un componente objetivo, que destaca la propiedad que poseen los bienes y servicios de ser conformes, idóneos, adecuados a los requisitos y especificaciones predefinidos, así como un componente subjetivo que destaca la satisfacción del cliente como el criterio o el efecto final de la conformidad e idoneidad del producto con lo esperado.<sup>6</sup> En términos administrativos es sustentable la tesis de que son las propiedades objetivas de los bienes y servicios empíricamente registrables (resultado a su vez de las propiedades idóneas de los procesos, insumos, actividades y personal que los producen) las que suscitan la valoración del cliente, su satisfacción o insatisfacción, agrado o desagrado con los bienes y servicios, en el entendido de que esas propiedades objetivas han sido establecidas y producidas con referencia a los propósitos, usos y funciones esperadas por los clientes, que se han conocido y precisado mediante conversaciones, encuestas, encargos, contratos. A esto se debe que algunas definiciones resalten el componente subjetivo de la satisfacción del cliente como el criterio último de la calidad.<sup>7</sup>

En la línea subjetiva de la noción de calidad, se ha resaltado el *servicio* y se le ha integrado como un componente esencial de la definición de calidad, que frecuentemente ha destacado los atributos del producto y ha desvinculado el producto del servicio. En esta definición alternativa, se presta atención al hecho de que el producto es algo objetivo, un resultado tangible, mientras el servicio es más bien una interacción interpersonal con un resultado intangible de fuerte componente subjetivo. Una noción completa de calidad además de la conformidad del producto con las especificaciones esperadas debe incluir la experiencia subjetiva del cliente, pues la experiencia total del consumidor es la que determina su percepción de la calidad y, por ende, su satisfacción. Por consiguiente, el valor añadido competitivo es “un paquete de valor”, que integra el producto y el servicio o en la que el producto es un ingrediente del servicio (el automóvil es vendido con financiamiento, seguro y

mantenimiento; el equipo es vendido con el transporte y su instalación), “una combinación de tangibles e intangibles, resultados y experiencias, diseñada para ganar la aprobación del cliente y asegurar así la supervivencia y auge de la empresa en el mercado” (Albrecht, 1993: 14). La vivencia o percepción total del valor recibido, que se integra por la conformidad del cliente con las propiedades del bien recibido y por su conformidad con las características del servicio recibido, es el centro de la calidad y su medida. Calidad es precisamente la medida de la satisfacción del cliente con la experiencia entera, que comprende la calidad percibida objetivamente (el enfoque tradicional) y la calidad percibida subjetivamente a lo largo del servicio (antes, durante y después). Tanto el valor objetivo como el valor subjetivo son integrantes de la calidad y valor del producto que es conjuntamente bien-servicio. Sin generar valor total, experiencia total de valor, no hay calidad. “Calidad es la medida del grado en que una cosa o experiencia satisface una necesidad, resuelve un problema o agrega valor a alguien” (Albrecht, 1993: 71).

A partir de estas consideraciones Albrecht entra apresuradamente en polémica con la gestión de calidad total (TQM) y propone en su lugar el servicio de calidad total (TQS), conforme a la típica compulsión de numerosos autores norteamericanos por diferenciarse y descollar inventando campos inéditos de conocimiento o de acción, que a la postre no lo son tanto. De todos modos, es acertada la afirmación de que “es prácticamente imposible crear una ventaja competitiva sostenida sólo con productos tangibles” (15), observación que registra la integración entre producto y servicio que caracteriza hoy a la gerencia empresarial moderna y que empieza a tomar forma en el gobierno. “Los planteamientos sobre la calidad, basados en números, tienden a destacar sólo aquellos aspectos concretos de la operación que pueden ser convenientemente contados y medidos, dejando de lado los elementos críticos de la percepción del cliente. En cambio, TQS reconoce la necesidad de valorar con la misma importancia las medidas subjetivas como a las objetivas” (62), otra observación que tiene sentido en el servicio público que experimenta inestables relaciones entre los ciudadanos derechohabientes y los empleados públicos y en el que no todos los componentes del desempeño de las personas son susceptibles de cuantificación, aunque se crea que se pueden elaborar los indicadores idóneos.

La distinción entre bienes y servicios, además de influir en el debate sobre el balance entre el elemento objetivo y el subjetivo de la calidad, ha llevado a plantearse también la cuestión sobre cuál es la posibilidad y el alcance de la gestión de calidad en el sector de los servicios. Es una cuestión justificada porque el problema de la calidad o de la gestión de calidad surgió en el ámbito de la industria de manufactura y en su clima de productivismo, cuando el producto era considerado la realidad decisiva en el mercado y cuando el producto se imponía al servicio, entendido éste como una simple actividad mercantil de venta, inconexa con las actividades de diseño y producción.<sup>8</sup> El debate es sobre todo relevante para la AP de los Estados sociales contemporáneos, que en gran medida está integrada por actividades de

servicio y de servicios de naturaleza pública, lo que complica más el planteamiento y la respuesta sobre la calidad del servicio y su gestión.

En el sector de la manufactura no hay duda de que es posible asegurar la calidad porque es posible establecer con precisión las especificaciones y estándares que los insumos, las actividades de producción y los productos deben reunir para estar en aptitud de satisfacer los requerimientos del requeridor. Esta posibilidad, según varios autores, es en cambio volátil en el campo de los servicios, en el que las expectativas lo son también acerca de las conductas del prestador del servicio y no sólo se refieren al bien que vehicula el servicio, con la observación cautelar de que la conducta del servidor no depende únicamente de él, de su disposición y destrezas, sino que está condicionada por la interacción que ocurre entre el usuario del servicio y él mismo. Por ello, en las posiciones radicales acerca de la calidad del servicio, se afirma no sin razón que el servicio o es algo individualizado, singularizado, o no es servicio. Servicio es una interacción singular, única, irrepetible en principio. Desde este punto de vista parecería imposible ir más allá de especificaciones básicas de sentido común para la provisión del servicio, porque no tiene sentido prescribir estándares precisos (con sus correspondientes indicadores de desempeño) para comportamientos que se desarrollan en contextos que son cambiantes, únicos y prácticamente imprevisibles debido a las características peculiares que acompañan la interacción entre el proveedor y el usuario del servicio.

La definición convencional del servicio puede ser de ayuda para dilucidar la cuestión. “Servicio es el conjunto de beneficios explícitos e implícitos, que se originan del uso de bienes facilitadores en instalaciones de apoyo” (Fitzsimmons, 1998: 23). Por una parte, es el conjunto de los beneficios explícitos que el usuario percibe empíricamente y que son efecto directo de los atributos propios del servicio (por ejemplo, la rapidez de respuesta al llamado de una ambulancia en una emergencia, la seguridad de una transacción bancaria, la claridad de la exposición de un profesor, la objetividad de la inspección, la corrección del diagnóstico médico, la puntualidad y limpieza del transporte...). Por otra parte, es el conjunto de beneficios implícitos que toman la forma de una sensación psicológica de bienestar (por la cortesía del trato del empleado de ventanilla, el esmero por la privacidad de la cita con el médico, el cuidado de documentos de valor personal, la limpieza de las aulas o la comodidad de la sala de espera de las oficinas públicas, la seguridad del estacionamiento público...). Lógicamente, los beneficios pudieron originarse porque se disponía de las instalaciones y los implementos físicos idóneos para originarlos (una escuela, un hospital, un transporte público, una cocina, un asilo, un taller de revisión de motores...) y porque se proveían o producían bienes que eran de interés del usuario (comida, medicinas, libros, documentos legales, formatos de solicitud, motores a punto...). En suma, el servicio es una actividad que produce una experiencia personal de beneficio por la provisión de ciertos bienes que en méritos de sus atributos responden a ciertos asuntos de interés para el usuario.

Las características esenciales del servicio son: *a)* intangibilidad, en tanto el servicio no está hecho fundamentalmente de cosas, sino de discursos, comunicación, comportamientos (reglas de), actitudes, reputación social, costumbres de trato; *b)* la simultaneidad de producción y consumo, en el sentido de que los servicios se consumen en el mismo momento que se producen o simplemente no existen (no son almacenables ni objetos de inventario); *c)* la participación del usuario en la realización del servicio, “la coproducción”, en tanto su manera de comportarse con el prestador incide en la prestación y la calidad del servicio (su información, buena disposición, disciplina, interés o todo lo contrario...); *d)* el uso intensivo de trabajo, en tanto el servicio consume el trabajo de un buen número de personas y el trabajo se relaciona con comportamientos de personas más que con materiales. En consecuencia, *e)* la dificultad de la medición/evaluación del resultado del servicio, por la contingencia que caracteriza el evento.

Estas características generales del servicio han sido agrupadas en tres clases concretas, que son también pertinentes para el servicio público: *a)* la dimensión técnica, relativa a la aplicación de los resultados de la ciencia y la tecnología para resolver los problemas del cliente y atender sus requerimientos; *b)* la dimensión no técnica, relativa a los componentes sociales y psicológicos de la relación entre el proveedor del servicio y el ciudadanocliente; *c)* las instalaciones o entornos del servicio, en el cual éste tiene lugar. Dicho de otra manera, el servicio integra tres componentes diferentes: *a)* la esencia del servicio, *b)* el entorno del servicio, *c)* las relaciones del servicio. Se añade cautelarmente la observación (más enunciada que resuelta) de que en el servicio público la calidad ha de tener una doble referencia o propósito: el cumplimiento de las especificaciones esperadas por el ciudadano singular para dejarlo razonablemente satisfecho y el cumplimiento de las especificaciones de lo que una comunidad entiende como interés y beneficio común. El cumplimiento simultáneo no es necesariamente algo claro y menos aún estable, aunque en la eventual tensión entre las dos exigencias la posición mayoritaria tiende a otorgar la prioridad al interés/beneficio común (Gaster y Squires, 2003: 55-59).

La larga discusión sobre los componentes de la calidad del servicio y los alcances de la gestión de calidad (certificación incluida) en el sector servicios se depura bastante cuando se resalta el hecho de que el servicio implica la producción y recepción de un bien y tiene lugar en un entorno físico (y ahora crecientemente telecomunicacional), dotado con los instrumentos y materiales que facilitan la prestación del servicio. Por consiguiente, no existe ninguna restricción que impida en la prestación del servicio prescribir las propiedades específicas que deben poseer tanto los bienes como las instalaciones que el servicio implica a fin de cumplir satisfactoriamente con los requerimientos de los usuarios. Dicho de otro modo, en la dimensión técnica y en el entorno del servicio es posible definir y estandarizar los atributos tangibles que deben reunir tanto el producto como las instalaciones (su diseño, disposición y mantenimiento). Es también posible establecer lineamientos y estándares fundamentales de



comportamiento en la dimensión psicosocial o intangible de la interacción del prestador con el usuario, a fin de asegurar la calidad de los aspectos fundamentales del servicio y sus beneficios explícitos. Los lineamientos pueden ser prescripciones, que señalan normativamente las conductas básicas que hay que seguir o asegurar durante la prestación, pero frecuentemente son más bien procripciones, que dejan en claro cuáles son las conductas que quedan absolutamente excluidas y prohibidas en la interacción con los usuarios. De todos modos, no es posible anticipar todas las formas que puede tomar la interacción singular entre el proveedor y el usuario y cuyo eventual desenlace negativo no necesariamente es imputable al proveedor sino con frecuencia también a la conducta (desinformada, indisciplinada, agresiva, extemporánea, indebida) del cliente. Por ello, el servicio destaca la importancia de la calidad de la persona por encima de la calidad de los procesos y productos.

En lo que concierne específicamente a los servicios públicos, que por definición poseen un carácter universal-igualitario-imparcial de acceso y recepción, puede asegurarse la calidad tanto en la dimensión técnica o esencial del servicio como en las instalaciones y espacios (físicos o telecomunicacionales) en los que el servicio se presta. En efecto, es posible establecer y existen las especificaciones normativas (las llamadas normas oficiales en algunos países) que han de cumplir los bienes que se producen, entregan o emplean en el servicio (libros de escuela, programas de estudio, medicinas y tecnologías sanitarias, transportes, pavimentación e iluminación de calles...), así como los estándares y procedimientos que han de respetar las acciones que el servicio implica y los atributos necesarios que han de tener las instalaciones físicas y los espacios telecomunicativos y virtuales, a fin de responder satisfactoriamente a los requerimientos de todos y cada uno de los ciudadanos sin excepciones discriminatorias. Podrán establecerse asimismo estándares precisos (prescriptivos o proscriptivos) de trato del proveedor público con el ciudadano y establecer lo que los ciudadanos pueden esperar y deben exigir del servicio, tal como se ha hecho en la carta del ciudadano británica y en las cartas de servicios públicos de numerosos países europeos.

Independientemente de los diversos servicios particulares, parecen pertinentes como componentes básicos de la calidad del servicio: la (con)fiabilidad, la responsividad, la seguridad, la empatía y los tangibles de las instalaciones, equipos, personal y materiales.<sup>9</sup> Sin embargo, de la existencia de estándares para asegurar la naturaleza pública del servicio no tiene por qué seguirse la homologación rasante, el trato anónimo y la indiferencia o inflexibilidad frente a los casos personales de usuarios derechohabientes. Al contrario, por razones de equidad frente a ciudadanos que poseen iguales derechos al servicio pero experimentan diferentes problemas de vida personal y asociada, se exigen interacciones singulares, personalizadas, cortadas a la medida (*customerized*) en la dimensión interactiva o psicosocial del servicio a fin de responderle personalmente, tal como ocurre en los servicios públicos de salud y en algunos modelos de enseñanza-aprendizaje de la educación pública. En esta perspectiva no hay rivalidad importante entre la naturaleza pública del servicio y la

atención al ciudadano singular.

Una última consideración es la relativa a la amplitud e integridad del concepto de calidad. Con el impulso de los principios de la gestión de calidad total, la noción de calidad se ha lógicamente extendido más allá del producto, de su diseño y del proceso de producción, pero sin perder de vista el cumplimiento riguroso de especificaciones, la lucha sin cuartel contra las disconformidades y la búsqueda de la satisfacción del cliente. En el contexto de la producción es causalmente intuitivo pensar que difícilmente el producto tendrá calidad si los componentes del proceso productivo, a saber, diseño, insumos, productores, métodos y procedimientos, maquinarias, ambiente físico y laboral... no reúnen las propiedades de calidad requeridas para producir los atributos del producto final. Asimismo, es causalmente intuitivo pensar que el proceso de producción, aun si está correctamente estructurado para producir resultados de calidad y cuenta con el personal idóneo, es insuficiente por sí mismo para generar valor al cliente, posicionar a la empresa y convertirla en el líder de su sector de actividad, si los altos niveles jerárquicos y los directivos de los departamentos funcionales (finanzas, recursos humanos, adquisiciones, *marketing*, ventas...) no se involucran en actividades de seguimiento y apoyo a la calidad del proceso productivo en vez de obstruirlo y a menos que contribuyan con otras actividades a manifestar un real interés prioritario por los clientes de la organización y su comunidad y a crearse una reputación de responsabilidad social, incrementando el valor agregado de los productos finales. En suma, el concepto de calidad se ha vuelto hoy integral y abarca desde la calidad del diseño del producto y su proceso de producción hasta la calidad de las personas, la gestión y aun la misma empresa como espacio físico y ambiente laboral.<sup>10</sup>

El concepto integral de la calidad tiene hoy como premisa el supuesto de que la calidad de los productos será posible y efectiva sólo si las organizaciones productoras se estructuran totalmente como organizaciones de calidad, como “cadenas de valor” y, dicho a la manera reciente de la norma ISO 2000, si se estructuran como un *sistema de calidad* o *sistema de gestión de calidad*, cuya estructura implica la interdependencia e integración de cuatro componentes (2.4): *a*) la acción o responsabilidad de los directivos, *b*) la gestión de los recursos, *c*) el proceso de realización del producto, *d*) las acciones de medición, análisis y mejora de procesos y productos, con una perspectiva abierta hacia la fase anterior, relativa al registro de los requerimientos del cliente, y otra hacia la fase posterior, relativa al registro de la satisfacción de los clientes directos y los interesados, en un ciclo permanente y ascendente de mejora continua de la gestión, a la manera del ciclo o rueda de Deming<sup>11</sup> (véase Anexo II “El modelo ISO de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos”).

### 3. EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA GESTIÓN DE CALIDAD

La manufactura industrial siempre ha operado con modelos, patrones y diseños estandarizados, con procedimientos normalizados de trabajo (uso de la maquinaria incluido) y ha dispuesto de métodos de control del trabajo y de los productos. Los primeros grandes problemas de calidad empezaron a aparecer cuando se entró en la fase de la producción en masa o en serie, que implicaba grandes volúmenes de producción, o cuando las manufacturas pasaron a elaborar productos complejos en respuesta a demandas más exigentes de bienes de capital o de productos duraderos. La gestión científica taylorista fue la primera respuesta estructurada a los problemas de eficiencia y calidad en la manufactura, al segmentar y simplificar el proceso de producción en un conjunto secuencial de tareas, susceptibles de supervisión y medición directa, que hacían posible identificar el nivel de conformidad o disconformidad de las operaciones y de sus productos particulares con las especificaciones prescritas del aporte que debían dar a la elaboración de otros productos intermedios y del producto final. Los métodos fordistas de la producción en cadena siguieron la misma lógica de organización del trabajo en el uso de las máquinas, introduciendo innovaciones en el diseño de la misma maquinaria y en su uso, así como en la secuencia del flujo de trabajo.

Pero la necesidad de tener un control sistemático preciso de los productos y tomar medidas que disminuyeran el número de los productos con defectos respecto del total producido y cerraran progresivamente la brecha de tolerancia entre los valores deseados de producción y las desviaciones registradas, a fin de reducir costos (que en la producción en serie era el factor decisivo de competitividad y utilidad), condujo lógicamente a inventar y aplicar métodos estadísticos para conocer, explicar y controlar la variabilidad de las operaciones y productos a lo largo del proceso de producción. Se inventaron o reelaboraron técnicas de recopilación de datos y muestreo, análisis numérico, elaboración de diagramas y gráficas, que posibilitaban identificar y clasificar numéricamente las fallas de calidad (de insumos, actividades y productos), su tipo, frecuencia de ocurrencia e importancia, medir la variabilidad del proceso productivo y descubrir y clasificar las causas de las fallas y las variaciones. Es reconocido que el salto al control de calidad mediante métodos estadísticos o estadísticamente sustentado, que representa la primera etapa de la gestión de calidad, es mérito histórico de W. Shewhart, H. Dodge y G. Edwards, miembros del departamento de calidad de los laboratorios de la Bell Telephone en los años veinte y su aplicación más intensa ocurrió en los años treinta en la legendaria planta Hawthorne de la Western Electric. Se abre así el ciclo que inicia con el libro de Shewhart, *Control de calidad de los productos manufacturados* (1931) y se cierra 30 años después con el otro libro señero de A. V. Feigenbaum, *El control de la calidad total* (1961), que extiende el concepto de calidad a todas las áreas de la empresa y no sólo a la producción y a las actividades de la revisión final, abriendo el capítulo del aseguramiento de la calidad.<sup>12</sup>

El control estadístico del proceso productivo encontró el terreno propicio para su desarrollo en las empresas que operaban conforme a los principios de la gestión científica del

trabajo (taylorismo y fordismo), de modo que en las primeras décadas del siglo xx se difundió y normalizó un estilo de gestión de la producción en la que la medición estadística de las actividades y sus resultados fue una práctica considerada fundamental y necesaria. Asimismo la segunda Guerra Mundial dio otro impulso a la gestión de calidad y, en consecuencia, al SPC (Statistical Process Control), su brazo metodológico. Las exigencias para que la industria militar redujera costos e incrementara su productividad, disminuyera los defectos de materiales y productos que pudieran significar peligro de daño a sus operadores y volviera incierto el cálculo del éxito de específicos objetivos bélicos, obligó a refinar los métodos estadísticos para controlar la calidad de los procesos de producción, la de los productos y más tarde la calidad crucial de la distribución (logística). Justamente W. Edwards Deming enseñó métodos y técnicas de control de calidad en el Departamento de Guerra estadounidense.

Los años de la posguerra, con Japón como protagonista, representan el tiempo del lanzamiento de la agenda por la calidad productiva y su progresiva afirmación mundial. El control estadístico de procesos descendió de la industria militar a la civil, se instaló como el método de producción de las empresas manufactureras japonesas en reconstrucción y en poco tiempo acreditó ser el factor clave de la productividad y de la competitividad que hacía la diferencia en los mercados.<sup>13</sup> Los estadounidenses no tenían gran necesidad en los años de la posguerra de enfocar obsesivamente sus empresas a la calidad ni de instaurar la calidad como el principio de la producción, dado que tenían prácticamente el monopolio mundial de las manufacturas, sus productos eran relativamente los mejores del mundo o los únicamente disponibles y su planta industrial, que no había sufrido daños durante la guerra, no dejaba de crecer en respuesta a la incesante demanda mundial de sus productos. Su modelo “científico” de organización y producción industrial funcionaba a la perfección en un contexto de demanda creciente y crecimiento acelerado. Era lógico entonces que la economía estadounidense centrara su atención en la cantidad o, dicho matizadamente, considerara la calidad (en el sentido menor de ausencia o disminución de defectos) como un componente particular, que era determinado por la cantidad de productos y actividades. El asunto crucial de la época era la productividad, la mayor producción al menor costo, el desempeño financiero en forma de ganancias crecientes en el corto plazo y el aprovechamiento de la máxima capacidad industrial de la empresa para responder a la demanda y abatir costos por desperdicios o subutilización. En cambio, la industria japonesa debía reconvertirse de militar a civil y estaba obligada a fabricar productos que pudieran ser considerados de calidad particularmente en los mercados extranjeros que eran vitales para que Japón pudiera hacer crecer su economía y rehacer el bienestar social. Dado que la mala reputación de sus productos era su vulnerabilidad perdedora en los mercados extranjeros, la calidad se volvió un asunto estratégico perentorio.

El punto de inflexión fueron las conferencias que W. E. Deming en 1950 y J. M. Juran en 1954, ambos alumnos y colegas de los pioneros de los laboratorios Bell, impartieron en la Unión de Ingenieros y Científicos Japoneses, a la que asistió la élite de la ingeniería industrial

y de los ejecutivos de producción. Las conferencias versaron sobre la necesidad e importancia de controlar y mejorar la calidad mediante la aplicación de métodos de control estadístico a lo largo del proceso de producción y mediante formas de organización y dirección que fomentaran, supervisaran y desarrollaran la calidad de las habilidades, actividades y productos del personal en todos los niveles de la empresa. La receptividad japonesa fue extraordinaria y se implantó la política de calidad en las industrias, la cual se convirtió progresivamente en una cultura organizacional (de cooperación, autoexigencia) y no sólo en una técnica de gestión convenientes. La adhesión a los principios y métodos de la gestión de calidad produjo innovaciones técnicas propias —como la mejora continua/*kaizen*, el diagrama causal Ishikawa, el diagrama causa-efecto con apoyo de cartas (CEDAC), la técnica del justo a tiempo en la manufacturación (JIT), “la casa de la calidad” o despliegue de la función calidad (QFD), el modelo de gestión *hoshin...*— sustentadas todas en procesamientos estadísticos de datos. Estos avances hicieron posible que Japón entrara exitosamente en los años sesenta a la era de la liberalización comercial bajo el principio de “liberalización del comercio mediante el control de calidad” (Ishikawa, 1997: 31). El resultado final es que la calidad japonesa es hoy paradigma mundial y constituye el factor competitivo de sus productos en los mercados globales.<sup>14</sup> En contraste, frente al hecho de que sus productos perdían cada vez más participación en el mercado doméstico y en el internacional con la consiguiente desaceleración económica y saltos inflacionarios, los Estados Unidos se vieron forzados en los ochenta a convertirse a la gestión de calidad, a reconocer su utilidad y a aplicar sus métodos a la administración de la producción, comenzando con la joya de la corona, la industria automotriz.<sup>15</sup> La pérdida de competitividad nacional y mundial en varias líneas de productos, a pesar de las altas cotas de productividad, fue calificada como una “crisis nacional de calidad”, se volvió un asunto de Estado y desató un masivo movimiento por la calidad de la industria (del que se desprenden las iniciativas latinoamericanas en años sucesivos), apoyado desde el gobierno.<sup>16</sup> En 1987 se promulgó la Ley de Mejora Nacional de la Calidad, que creó el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige, inspirado en las exigencias mayores de la Gestión de Calidad Total más que en la observancia escueta de las normas ISO 9000 de entonces, las cuales aparecieron por primera vez justamente ese mismo año, derivadas de las normas de la industria manufacturera británica (BS 5750), que habían a su vez adaptado las preexistentes normas de la industria militar y nuclear, y que respondían a las preocupaciones productivas y comerciales de otros países no sólo europeos por el descenso observable de sus productos en los mercados.

El movimiento de la calidad evolucionó hacia nuevas etapas que se estructuraron alrededor del aseguramiento de la calidad o la prevención de la disconformidad. El método preventivo del control *ex ante* reelaboró metodológicamente el control estadístico del proceso y reformó las prácticas gerenciales de supervisión y control. Era lógico llegar a la conclusión de que la reducción de desperdicios y costos por disconformidades sería más factible de

alcanzarse si se emprendían actividades preventivas para anticipar los defectos y asegurar la calidad de los insumos, equipos, tareas y productos desde antes o durante las operaciones del proceso de producción. Por consiguiente, se puso el acento en evitar que ocurrieran defectos y disconformidades con respecto a las especificaciones planeadas y en tratar de llegar a la meta de “cero defectos”, que es el único estándar de desempeño,<sup>17</sup> como proponía Ph. Crosby, para quien “la gestión de calidad es el modo sistemático de garantizar que las actividades de la organización se lleven a cabo tal como fueron planeadas. Es una disciplina gerencial que tiene como propósito impedir que ocurran problemas y que para ese fin crea las actitudes y los controles que hacen posible prevenirlos” (1980: 19). Control y prevención, sumados a la exigencia japonesa de la mejora continua, dado que “la calidad es infinita” o que “lo perfecto no existe”, fueron principios de acción que extendieron la exigencia de calidad a todos los componentes del proceso de producción desde los insumos de los proveedores a los productos intermedios y finales y desde las maquinarias en uso hasta las actividades y habilidades personales, y también la extendieron a las actividades que se ubican fuera del proceso de producción (finanzas, recursos humanos, adquisiciones, ingeniería, *marketing*, investigación y desarrollo, gobernanza corporativa...) pero que son condiciones importantes para su buen desarrollo y desempeño.

Tomó forma, lógicamente, un enfoque integral que recapitulaba el recorrido de la calidad en el mundo de la producción y la dirección y que tomó el nombre de gestión de la calidad total (Total Quality Management, TQM), la cual contiene un conjunto de principios y técnicas de gestión pero que representa sobre todo un cambio mental de los directivos y operadores que se convencen de que la calidad es el valor administrativo superior del que depende el futuro y posicionamiento de la organización, por lo que hay que crear una forma de organización, dirección y producción en todos los niveles, funciones y procesos a fin de asegurar el cabal cumplimiento de las especificaciones requeridas por el cliente y ofrecerle productos y servicios que lo satisfagan porque responden a la calidad por él esperada. La gestión de calidad total ha sido definida de varias maneras y con diferentes acentos, aunque algunos autores, en vez de comprometerse con una definición, prefieren de manera más práctica listar sus componentes distintivos. Mi definición es “la reorganización de la acción colectiva de la organización, en todos sus niveles y unidades, basada en el total compromiso y participación de directivos, empleados, proveedores, accionistas, clientes inclusive, a fin de controlar, asegurar y mejorar permanentemente la calidad de todas sus actividades y productos, con el propósito último de generar valor y satisfacer las expectativas de sus clientes”. Las normas anteriores ISO 1994 (3.7) definieron la TQM como “el modo de gestión de una organización, centrado en la calidad, que se basa en la participación de todos sus miembros y mira hacia un éxito duradero en la satisfacción del cliente y en el logro de beneficios para todos los miembros de la organización y para la sociedad”.

El enfoque total de la calidad y la insatisfacción por el pobre impacto que la lenta mejora

continua de los productos tenía en un contexto aguerrido de negocios de intensa competencia abrieron el camino a la beligerante propuesta de la reingeniería de los negocios o de las empresas (Business, Corporation Reengineering), que fue presentada como “un manifiesto para la revolución de los negocios” por sus autores M. Hammer y J. Champy.<sup>18</sup> Frente a las rudas “c” de la competencia, los clientes y el cambio, la reingeniería exige un reordenamiento radical y total de la organización a partir de sus procesos centrales, que han de ser rediseñados como si la empresa abriera de nuevo sus puertas e iniciara sus actividades. El rediseño de procesos, que constituye el eje de la reingeniería de negocios y alrededor del cual se modifican las unidades de trabajo, los trabajos, las mediciones de desempeño, los valores, el papel de los gerentes y ejecutivos, etc., tiene el propósito y resultado de lograr mejoras rápidas y considerables en los estándares de desempeño a fin de incrementar sensiblemente el valor de los bienes y servicios para los clientes y relanzar, en consecuencia, la posición de la empresa en su mercado y derrotar a competidores. En este sentido, la reingeniería es diferente de la mejora continua y de la TQM, no obstante que compartan las mismas premisas de la gestión de calidad, tales como el enfoque hacia el cliente, la centralidad de los procesos, la generación de valor, el enfoque integral de la gestión. Sin embargo, mientras TQM y Kaizen tienen como “objetivo hacer lo que ya hacen pero mejor, buscar mejorar de manera constante e incrementalmente el desempeño del proceso. La reingeniería, en cambio, busca rompimientos, no trata de mejorar los procesos existentes sino de descartarlos y reemplazarlos enteramente con otros nuevos... Reingeniería es comenzar de nuevo con la hoja en blanco” (Hammer y Champy, 1993: 49). Este principio significa interrumpir la rutina organizacional para recuperar autocritica y creatividad, lo cual llevará muy probablemente a descartar las prácticas directivas y producciones del pasado que han dejado de funcionar, construirá una visión exigente del futuro y rediseñará de nuevo los procesos. Esta propuesta de liberarse de la historia organizacional ha obviamente generado un interminable debate sobre si sea algo posible y conveniente.

En el enfoque de reingeniería no resulta racional ni responsable mejorar gradualmente la estructura y el flujo del trabajo de la organización si sus productos finales están por debajo de las expectativas de los clientes, son superados por los productos de los competidores y no rinden utilidades a la empresa. Lo racionalmente procedente es interrumpir drásticamente la manera de hacer las cosas, cortar de tajo departamentos, procesos, personal y productos que no son de calidad ni generan valor a nadie, ahorrarse los varios costos de seguir produciendo igual o mejoradas cosas que significan muy poco a los clientes y no inquietan a los competidores. Se trata de revolucionar integralmente la organización, hacerla entrar al “nuevo mundo del trabajo” para reponerla en una situación competitiva. En la práctica significa llevar a cabo en la organización, sin miramientos, las “líneas del cambio”, las cuales se convirtieron de pronto en los axiomas aceptados y el lenguaje común de la dirección contemporánea.<sup>19</sup> Se trata, en suma, de un rediseño rápido y radical de los procesos de la organización que son

cruciales para su posicionamiento y supervivencia y, por consiguiente, los procesos de naturaleza estratégica y de valor agregado en su sector de actividad. La “reingeniería” de negocios tuvo en el sector público su término gemelo en la *reinención* del gobierno, término acuñado por D. Osborne y T. Gaebler (1992), que compartió el mismo tono evangélico y revolucionario y se inspiró en el mismo ambiente de la gestión de calidad y estratégica, tratando de mostrar “cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público”, como es el subtítulo del libro.

En esos mismos años, por otro camino, con impulso europeo, se procedió a elaborar las normas o estándares internacionales de gestión (ISO 1987, 1994, 2000) a fin de asegurar la calidad de la manufactura y los servicios mediante la normalización de sus actividades fundamentales de dirección y producción y de esta manera contribuir a crear un círculo de confianza entre proveedores, productores y clientes. La elaboración, difusión y aceptación de las normas ISO se explica por el hecho de que un buen número de empresas de varios sectores industriales (particularmente europeas), al no estar en su mayoría verticalmente integradas, habían desarrollado la práctica de imponer normas y supervisiones a sus proveedores a fin de estar ciertos de la calidad, compatibilidad y seguridad de sus productos que eran después los insumos de sus procesos productivos. Sin embargo, la existencia de diversas normas de calidad en los sectores industriales, que dificultaban el entendimiento entre proveedores, productores y clientes y, por ende, los acuerdos de negocios, propició que se considerara indispensable elaborar y compartir normas generales de calidad, en el sentido de normas compartidas para asegurar gerencial o administrativamente la calidad deseada, exigida o contratada de los productos, independientemente de su naturaleza particular. La aceptación de las normas ISO se vio también favorecida por la apertura comercial, los mercados comunes y la globalización económica que para sostener su dinámica productiva y comercial exigen compartir los mismos estándares y normas en su gestión de la producción.<sup>20</sup> El éxito mundial de las normas ISO está a la vista, desde empresas tecnológicas de punta hasta discotecas y clubes de fútbol, con el peligro de que por el afán de querer normalizar todo terminen las normas por convertirse en rutinas e inercias que signifiquen poco o nada en el futuro de la calidad. En efecto, “el momento de la verdad” es también para las normas ISO la satisfacción que experimente el cliente durante el servicio, y sobran evidencias de que procesos solemnemente certificados son insatisfactorios y hasta desastrosos en el momento de la relación cara a cara con el cliente que el servicio implica.

Por último, la fase actual de la gerencia de calidad es el reciente movimiento de la gerencia del conocimiento (Knowledge Management), que, en continuidad con los desarrollos pasados, ha descubierto y valorado que la raíz de la calidad de los productos y de las actividades, más allá de normas pertinentes y procesos bien diseñados, se encuentra en la calidad de las personas, en su calidad profesional, emocional y moral (que resucita en las exigencias actuales de la ética pública en el gobierno contra los hechos de arbitrariedad y



corrupción) o, más específicamente, en su capital/calidad intelectual, que se manifiesta en capacidades y destrezas analíticas, productivas, técnicas, comunicativas, decisorias, administrativas, serviciales, que anclan todas en el conocimiento como saber y como aptitud para saber, como la capacidad de preguntarse y aprender continuamente y de extender las fronteras de lo sabido y probado personal y asociadamente. El conocimiento aplicado al conocimiento que produce innovación se vuelve el factor decisivo de la competencia personal en el mercado del trabajo y, por su mediación, en el factor de la productividad y competitividad de una empresa y en la condición necesaria para la afirmación o viabilidad de un país, particularmente en este tiempo de economía/sociedad de la información, que funciona y se desarrolla mediante los múltiples circuitos abiertos y sustentados por la tecnología de la información y la comunicación (ICT) y mediante los resultados que arroja la investigación científica y tecnológica, que se ha vuelto como jamás el componente crucial de la competitividad de las empresas mundiales de vanguardia y el motor de la evolución humana.<sup>21</sup> Por consiguiente, el aprendizaje permanente de las personas, grupos y de la organización toda representa el elemento clave para el aseguramiento de la calidad de insumos, actividades y productos, la mejora continua y la innovación de la producción y dirección de una organización.

El regreso a la persona como el centro de la calidad es lo que distingue a la gestión de calidad en el momento presente, tanto en el sector privado como principalmente en el público que, después de redimensionamientos y reformas innumerables en normatividades, estructuras, sistemas, procesos, procedimientos y mediciones del desempeño, descubre ahora el valor del personal público, valora su capital humano, sus conocimientos, experiencia, destrezas y moralidad, a la vez que entiende que el éxito de la reforma administrativa pasa por la calidad de la actuación institucional y técnica del personal/funcionario público, cuyas capacidades van aprovechadas y sostenidas mediante programas e incentivos.

En resumen, tres son los grandes momentos de la evolución y afirmación de la gestión de calidad (GC).<sup>22</sup> El primer tiempo fue el *control de la calidad*, que se extendió desde 1910 hasta 1950 y que tuvo en las obras de F. W. Taylor y W. A. Shewhart sus referencias esenciales. El segundo tiempo fue el *aseguramiento de la calidad*, que sin descuidar el control se extiende de los años cincuenta a los ochenta y cuyas referencias centrales son las obras de los gurús W. E. Deming, J. M. Juran, K. Ishikawa y A. V. Feigenbaum. El tercer tiempo es la *calidad total*, que se traslapa con los años anteriores y campea en las tres décadas finales del siglo XX y cuyas referencias inspiradoras son, entre otros, P. B. Crosby, T. Peters y R. Waterman, S. Shingo, T. Ohno, M. Hammer y R. Champy, T. H. Davenport y predominantemente las normas ISO (1987, 1994, 2000) con su exigencia de la empresa como un sistema de calidad, que ha alcanzado creciente aceptación mundial, junto con otros modelos de aseguramiento de la calidad, que consideran los varios premios nacionales o internacionales, entre los que destacan el premio japonés Deming, el Malcolm Baldrige

norteamericano y el premio para la excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (véase Anexo II: “Premios de calidad”).

El descubrimiento de la importancia de la calidad tuvo consecuencias en la organización y la dirección de las empresas y, desde los años noventa, en los gobiernos y la AP. *La dirección orientada al cliente/ciudadano y la dirección con base en datos*, que son en gran medida la quintaesencia de la GC, van a cambiar en empresas y administraciones la forma de organizarse y los estilos e instrumentos de dirección. Al descubrirse que la calidad de los productos es de valor estratégico para las utilidades y el posicionamiento, razón por la cual hay que poner las expectativas de los clientes en el centro de los negocios (y de la AP), las empresas tuvieron que abandonar la vieja concepción de la calidad como ausencia de defectos y fuente de costos, tal como se usaba en los años productivistas de la industria manufacturera de masa, y adoptar la idea de fabricar bienes y prestar servicios que respondieran idóneamente a las especificaciones esperadas por los clientes, pues sólo así los productos les importan, les importan más que los productos rivales, se vuelven clientes de la empresa y le permanecen fieles. La producción comenzó entonces a volverse servicio y a determinarse desde éste. Esto cimbra la visión de la organización centrada en sí misma, que piensa desde adentro hacia afuera y que desde sí misma procesa las demandas del exterior y decide los productos que son útiles para los demás, considerados más bien como seres desinformados y, en muchos casos, ignorantes de sus necesidades.

La visión internista de la gestión es bastante común en las empresas que actúan en contextos económicos de baja competencia con clientes cautivos, pero ha sido la regla de la AP en muchos países, debido a una idea de superioridad del poder político (más que a la existencia de los monopolios estatales), que ha hecho posible que los gobiernos disfruten de una amplia autonomía respecto de las demandas ciudadanas, a las que responden con programas y productos que son considerados idóneos, suficientes y hasta sobrados para la naturaleza de la demanda. Esta visión llegó obviamente a situaciones extremas en aquellos sistemas político-administrativos de rasgos autoritarios o paternalistas, típicos de varios Estados desarrolladores, que consideraron débiles, rezagadas y anómicas a sus sociedades o a grandes sectores de ellas, por lo que tomaban decisiones en su lugar y para su supuesto beneficio, sin grandes consultas o con consultas simuladas, considerando más que suficiente el análisis de sus *staffs* técnicos.

Se entiende entonces que en el sector público no podía ser confortable ni rápida la aceptación de que los ciudadanos son el punto de partida y de llegada de las acciones administrativas, los que definen las actividades del servicio público y los árbitros del desempeño de los funcionarios y empleados públicos. Pasar de una organización pública, consciente de su saber especializado, centrada en el superior y en el reglamento hacia una centrada en el ciudadano, con el resultado de configurar desde sus expectativas los objetivos, procesos y productos de la acción de gobierno y, a la postre, los presupuestos y las medidas

de la evaluación, resultaba algo contranatura o contracultura administrativa. Hasta la fecha los servicios públicos se definen a partir de los valores y conocimientos expertos de los profesionales que no consideran que deban ponerse a discusión y ser modificados por ciudadanos técnicamente bisonños, aunque voluntariosos. Las cosas han empezado a cambiar, en parte por la democratización y la presencia de una ciudadanía activa en ciertos asuntos de interés público en parte porque en las sociedades contemporáneas la inteligencia social es prácticamente igual o superior a la que acumula el gobierno, y en parte porque la calidad del servicio público se ha vuelto una referencia para dar o quitar la confianza a los gobiernos y una condición básica para asegurar el futuro de una comunidad o un país, en tanto las inversiones y programas de desarrollo se deciden después de evaluar la calidad institucional y gerencial del servicio público.

En segundo lugar, la GC, debido a su exigencia de control estadístico de los procesos, eleva a principio directivo la gestión mediante información y análisis a principio directivo. La base de las decisiones son datos, información, análisis estadístico, mediciones. Dirección ya no es simplemente liderazgo psicológico o decisiones intuitivas o supervisión cerrada de órdenes infundadas o el aprovechamiento de la famosa memoria o cultura organizacional, sino que se ejerce con base en datos actualizados, relevantes, precisos y verificables, recibidos oportunamente y que han sido analizados de manera correcta. El razonamiento estadístico con datos relevantes (de proveedores, productores y prestadores de servicio, clientes, cifras de costos y retornos, números de defectos y variaciones de productos, indicadores de desempeño, participación en el mercado o cobertura social, volumen y temporalidad de la demanda, satisfacción de los clientes...) representa el método para la eficiencia económica, la solución de problemas organizacionales y la mejora permanente de sus procesos, productos y desempeño. Los directivos improvisados y voluntariosos se transforman en profesionales, de los que se exige capacidad analítica (y manejo estadístico) y no sólo simpatía o retórica convincente. Sobran evidencias de que las organizaciones privadas y públicas exitosas se caracterizan por la vinculación que han establecido entre autoridad y conocimiento a fin de disponer de un buen proceso de toma de decisiones.

El cambio de estilo directivo sacudió al mundo empresarial. Si en los años sesenta se consideró que la transformación crucial consistía en transitar de la mentalidad productiva a la mentalidad estratégica, a partir de los años ochenta, en otro clima de negocios y preocupaciones, se ha considerado que el cambio ganador consiste en pasar de la mentalidad productiva y/o estratégica a la *mentalidad de calidad*, que da sentido a la productividad y proporciona el factor ganador de la estrategia, pero que exige para ello una dirección basada en información y análisis. La introducción de la GC en los gobiernos ha sido un sacudimiento mayor, dado que los altos ejecutivos suelen ser políticos, con frecuencia poco interesados en la gerencia interna de sus organismos, menos dispuestos a diseñar programas y servicios con referencia a las expectativas declaradas de los ciudadanos y muy poco preparados (con

excepción de los responsables de las carteras financieras) a tomar decisiones con fundamento en el uso y análisis de datos que con frecuencia no tienen o no están actualizados.

En el sector público ha sido la NGP el movimiento que, en busca de incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ha impulsado a los gobiernos a incorporar la calidad a la prestación de los servicios públicos. Para ello la NGP ha insistido en los principios de la GC, en la necesidad de incorporar los requerimientos de los ciudadanos en los programas y servicios públicos, revisar la tendencia a uniformar los servicios gubernamentales e introducir diferenciaciones que abran a los ciudadanos la posibilidad de elección, producir estándares de producto y resultado con sus correspondientes indicadores a fin de conocer la brecha que hay entre el servicio requerido por los ciudadanos y el servicio que efectivamente se les ofrece.

La fecha de nacimiento de la GC en el sector público es indudablemente 1991, cuando el gobierno británico lanza la iniciativa de Competir para la Calidad (Competing for Quality) y crea la Carta del Ciudadano (Citizen's Charter), que se difundirá en los países europeos con el nombre de Cartas de Servicio Público y progresivamente se ha ido extendiendo a otros países. Pero, desde el punto de vista conceptual, fuera de la producción académica sobre el tema, el documento de la OCDE de 1987, *Administration as Service. The Public as Client*, es el antecedente pionero que representa un quiebre con el saber administrativo convencional y fue una propuesta de reforma administrativa urgente para gobiernos que habían perdido la confianza y estima de sus ciudadanos por la pobre o cambiante calidad de sus servicios. La misma organización, casi 10 años después, en 1996, vuelve al tema al publicar los trabajos de un simposio sobre la calidad en la AP, que ya no es una propuesta administrativa sino que contiene experiencias realizadas en los países miembro, de las que se desprenden consideraciones, advertencias y recomendaciones: *Responsive Government: Service Quality Initiatives*.<sup>23</sup>

#### 4. LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD

La gestión de calidad, llamada desde los años ochenta gestión total de calidad, integra los métodos duros del control estadístico del proceso, para los fines de verificar el cumplimiento de las especificaciones y disminuir las disconformidades, con los métodos suaves de la orientación hacia el cliente, el empoderamiento del personal, el trabajo en equipo, el trato en el punto final de la prestación del servicio... en un contexto de compromiso de la dirección y la organización en asegurar la calidad de todas sus acciones y no sólo de las actividades de producción. Unos han buscado ofrecer definiciones de la GC,<sup>24</sup> mientras otros, académicos y consultores, prefieren de manera más práctica listar sus principios y componentes básicos.

Para unos autores los componentes esenciales de la gestión de calidad se encuentran en el ciclo Deming o de mejora continua PDCA (planificar, hacer, verificar, actuar)<sup>25</sup> en sus legendarios 14 puntos y sus siete enfermedades mortales, que formulan recomendaciones precisas y concretas. Para otros se encuentran en la trilogía de la calidad de Juran (planeación, control y mejora de la calidad) con sus 10 pasos específicos para la mejora de la calidad y su gestión. Los que ponen en cambio el acento en la prevención y la búsqueda de los mínimos defectos comparten el planteamiento de Crosby y sus 14 pasos para el aseguramiento y la mejora de la calidad con prevención de las disconformidades (véase Anexo I “Principios de la gestión de la calidad”).

Además de los principios y criterios de los maestros de la calidad (Deming, Juran, Crosby, Ishikawa), es evidente la influencia de la calidad total en las nuevas normas ISO 9000: 2000, que en su introducción (0.2) enuncian *Ocho principios de gestión de la calidad*: 1) focalización en el cliente, 2) liderazgo, 3) participación/involucramiento del personal, 4) enfoque de procesos, 5) enfoque de sistema, 6) mejora continua, 7) toma de decisiones basadas en hechos, 8) relaciones de beneficio mutuo con los proveedores. La ISO también formula un modelo cíclico del sistema de gestión de la calidad basado en procesos que en su extremo de entrada tiene los requerimientos del cliente y en su extremo de salida su satisfacción y que está integrado por la interacción o interdependencia de cuatro procesos centrales que transforman los insumos en productos y que son a) “la realización del producto”, “la medición, análisis y mejora”, “la responsabilidad de la dirección” y “la gestión de recursos” (véase Anexo II: “Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos”), con cinco grupos de requisitos fundamentales, uno general relativo al sistema de gestión y los otros cuatro que conciernen a los cuatro procesos centrales del sistema.

Retomando las posiciones, propuestas y advertencias de una literatura muy amplia, se puede afirmar de manera compendiadora que los principios esenciales de la GC son:

- 1) focalización en el cliente;
- 2) organización por procesos, con atención al punto final de la prestación del servicio;
- 3) empoderamiento (facultación y responsabilización) del personal, con énfasis en la calidad de la persona;
- 4) Sistema de medición o control estadístico del proceso;
- 5) Mejora continua.

Evidentemente su puesta en práctica implica el lanzamiento de una *política de calidad* precisa y seria, que explique motivadoramente las razones de la decisión institucional por la calidad, programe acciones y tiempos, señale las actividades de formación y entrenamiento del personal para trabajar con otras exigencias y sostenga una conciencia/compromiso de larga duración, pues no se trata sólo de procedimientos técnicos sino de una cultura directiva y operativa diferente, que representa una alternativa a la estructura y gestión de la jerarquía burocrática, hasta el punto de que la GC ha sido llamada por algunos “la inversión del

organigrama”.

### *Focalización en el ciudadano cliente*

La calidad es intencional, extrovertida, hace referencia a los atributos y propiedades de las actividades y cosas que las personas prefieren y cuyas preferencias se establecen a partir de los marcos valorativos que profesan. En el campo de los bienes y servicios, sus referencias valorativas suelen ser las de utilidad, funcionalidad, bienestar, seguridad, placer, pero ponen en juego también sus convicciones morales, políticas y estéticas. En tanto que la calidad de los bienes y servicios se define por la relación que guardan con las necesidades, usos, propósitos y expectativas de las personas, ha sido natural que la denotación fundamental de la calidad consista en la capacidad que, por sus atributos o propiedades funcionales, tienen los bienes y servicios para responder de manera satisfactoria a los propósitos y, más específicamente, a las expectativas de las personas (de uso, solución de problemas, satisfacción de sus necesidades...). Por consiguiente, “conformidad con los requisitos, propósitos, expectativas del requeridor”, la “satisfacción del requeridor”, son las notas distintivas fundamentales de la calidad de una cosa, un bien o un servicio. Si los requerimientos de las personas por ciertos bienes y servicios son además constantes o frecuentes y si, en consecuencia, existen en la sociedad organizaciones privadas y públicas (empresas y gobiernos) que se han creado para producir regularmente bienes y servicios que respondan a esos requerimientos constantes, entonces la calidad empresarial o gubernamental consiste en que sus productos sean conformes con los requisitos de esos requeridores frecuentes, constantes, habituales y que por ello son “clientes” en sentido propio y estricto. En la norma ISO 9000: 2000 se entiende por *cliente* “la organización o persona que recibe un producto” (3.3.5), una definición genérica y neutral que puede ayudar a depurar las polémicas suscitadas en el sector público por la denominación supuestamente mercantil del ciudadano como cliente. Asimismo ISO 9000: 2000 en su apartado de principios y conceptos fundamentales (0.2), define de la siguiente manera el primer principio del “enfoque en el cliente: las organizaciones dependen de sus clientes, por lo que deben comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacer sus requerimientos y esforzarse por superar sus expectativas”.<sup>26</sup>

El principio de la GC es claro y contundente: la acción de la organización ha de *orientarse a los clientes antes que a los productos*, cuyas propiedades funcionales y hasta aspecto físico se diseñan y fabrican después de conocer los requerimientos del cliente. Los clientes son los que definen los atributos del producto y la organización los produce o, dicho en lenguaje de GC, los “clientes externos” definen la calidad y los “clientes internos” la producen. Nada extraño entonces que una organización que se exija calidad sea una organización intencional, extrovertida, que estructuralmente hace referencia a sus clientes, en el sentido preciso de

conocer las expectativas que tienen respecto de los bienes y servicios del sector industrial en el que ella se desempeña (electrónica, transporte, salud, educación...) o de los bienes y servicios que la organización misma produce con el fin de innovar sus productos y actividades. Las organizaciones de clausura, autorreferidas, son contradictorias con las exigencias de la GC, por lo que se reordenan “de afuera hacia adentro” para estar en condiciones de responder a sus clientes, los cuales pasan a ocupar el centro de la actividad de la organización, aunque no de su estructura (algo que no se debe olvidar). La calidad hizo posible dejar atrás a la empresa sin clientes y a la administración pública sin público.

En la práctica, la GC trata de cerrar la brecha que se abre peligrosamente entre los servicios esperados por el usuario y los servicios provistos por una institución pública o privada. La brecha aparece y se extiende todas las veces que ciertas expectativas justificadas de los usuarios son descartadas de antemano por los reglamentos y procedimientos de una organización; sus requerimientos resultan imposibles de procesar por la planta de una empresa o por la estructura administrativa de un gobierno; sus necesidades son consideradas inaceptables, improcedentes, o no pueden recibir trato de urgencia o trato diferente; sus solicitudes no pueden ser cubiertas en un tiempo razonable o las funciones esperadas de un producto o servicio son frustrantemente inferiores a las que se buscaban.

La clausura administrativa resulta injustificada en el sector público, porque las administraciones públicas forman parte de gobiernos que han sido creados por los votos y los impuestos de los ciudadanos (es decir, son “agentes” del ciudadano que es su “principal”) a fin de resolver problemas de la vida asociada y realizar objetivos de importancia social general y porque al operar las entidades administrativas, que son dirigidas por las jerarquías y los reglamentos internos, existen en función del cumplimiento de los objetivos de interés y beneficio para su comunidad (macroadministración pública). Una función pública cerrada es una contradicción en el término; OCDE (1977: 18) es clara y correcta en este punto:

Existe un consenso general de que la orientación anterior hacia la administración por reglas ha de ser remplazada por la orientación hacia los resultados, siendo un componente importante de ellos las necesidades del cliente. El enfoque hacia la calidad del servicio es fundamental e indiscutible. La justificación básica es que la razón de ser de las instituciones del sector público es proveer un servicio o producto a un cliente en lugar de generar solamente empleo a los servidores públicos. Existe una aceptación generalizada de que los clientes han de tener mayores facultades, en contraposición a la circunstancia de que el proveedor es el que toma todas las decisiones, aun sin realizar una consulta formal y adecuada.

Este giro de la AP hacia el mundo exterior ha sido difícil no sólo por razones administrativas que obligan al personal público a transitar de las reglas hacia los resultados y de las jerarquías internas hacia los clientes externos, sino por razones políticas, dado que obliga a reordenar de otra manera la relación entre el Estado y sus ciudadanos: transitar a otra gobernanza. Por eso ha sido difícil lograr la apertura hacia el mundo ciudadano en aquellos regímenes prerrepúblicanos, predemocráticos, que tenían su eje en el poder de una persona sin

restricciones legales ni contrapesos políticos. En estos gobiernos ha sido imposible o muy difícil entender que los ciudadanos sean clientes con el derecho de que sus demandas sean atendidas satisfactoriamente y no simples requeridores de bienes y servicios genéricos, agradecidamente a la espera de las decisiones providenciales del gobierno. El principio de ciudadanía, propio de las repúblicas constitucionales democráticas, habría debido motivar prácticas de gobierno incluyentes de las propuestas ciudadanas, pero hechos históricos patentes de sociedades débiles en los dos siglos pasados ocasionaron que la gran parte de los gobiernos decidieran desde sí mismos el número y tipo de bienes y servicios públicos, con nula o escasa participación ciudadana en la definición de sus atributos y sin permitir o tomar en serio la evaluación que los ciudadanos hacían de la calidad de los servicios. La nueva gobernanza ha cambiado este tipo de relaciones y encuentra en la GC una de sus formas de expresar el nuevo estilo abierto e interdependiente de conducir a la sociedad.

### *El concepto de ciudadano cliente*

La sustitución del ciudadano destinatario o beneficiario del servicio público por el de ciudadano cliente ha suscitado una larga polémica con discusiones de variado tipo y nivel, debido a que muchos consideran que la aceptación del concepto de cliente en la AP sería la capitulación de la filosofía política fundadora del Estado moderno a las tesis groseras del mercantilismo y gerencialismo privado contemporáneo. El dramatismo conceptual es explicable dado que se trata de una categorización del ciudadano en sentido contrario al saber convencional de la AP y debido a que la reproducción precipitada de conceptos, provenientes de la gerencia privada, provoca más problemas que los que quiere resolver si no son sometidos a prueba y resignificación desde los principios y valores de la filosofía política del Estado o de las teorías de la política y la administración pública.

De antemano conviene precisar que la calidad de ciudadanía posee más atributos que simplemente el de ser usuario o “cliente” de los servicios públicos, de la misma manera que el Estado es mucho más que una agencia prestadora de servicios a sus ciudadanos, aunque con frecuencia sobren los políticos y ciudadanos que así conciben al estado. Contra las interpretaciones que reprueban el uso del término como equivocado e inapropiado para la AP,<sup>27</sup> conviene recordar que el ciudadano no es equivalente sin más a cliente-consumidor-usuario del servicio público, en tanto posee intrínsecamente más atributos y atributos más fundamentales. La *ciudadanía*, entendida como la calidad personal de ser titular de derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales en virtud de ser miembro de una comunidad política que se ha organizado como Estado (como organización social estructurada por leyes y poderes generales), consiste concretamente en ser sujeto obediente a las leyes y poderes del Estado, elector de las autoridades públicas, contribuyente fiscal de la hacienda pública, opinador



sobre los asuntos de interés público, participante en la deliberación y operación de las políticas públicas, eventualmente concripto en defensa del estado de pertenencia, corresponsable del futuro de la realidad pública a la que pertenece y, finalmente, usuario de determinados servicios públicos que no son optativos sino a los que tiene constitucionalmente derecho.

En este sentido, *cliente* es una característica adjetiva del sustantivo *ciudadano*, no un sustantivo que remplace al ciudadano o ampute sus demás atributos esenciales. Es una característica singular que se refiere únicamente al ciudadano en tanto usuario de servicios públicos, mientras las demás características del ciudadano se relacionan con las dimensiones no serviciales sino funcionales y normativas del Estado. Es además una característica interdependiente con las demás propiedades del ciudadano, no escindida de ellas. La perspectiva disciplinaria y profesional de la AP no ignora las otras dimensiones del ser ciudadano, sino que dentro de ese marco mayor selecciona y destaca principalmente su calidad de usuario o receptor del servicio público. Más aún, ni siquiera las relaciones del ciudadano con la AP en su conjunto se reducen a la de ser cliente de los servicios públicos, pues sus relaciones contienen otras acciones como el cumplimiento de sus varias obligaciones ciudadanas (reglamentarias, fiscales, comerciales, ambientales, etc.) y la aceptación de multas y castigos por infracciones cometidas, aun si en este último punto AP y policía colindan.<sup>28</sup>

Con este acotamiento, el ciudadano puede ser entendido correctamente como cliente en el campo administrativo público, en el sentido básico y neutral de ISO 9000: 2000 (3.3.5) como “la organización o persona que recibe un producto” y, más desarrolladamente, en el sentido de que es un usuario permanente, habitual, asiduo o periódico de servicios públicos y de que (sin cancelar su derecho a exigirlos y recibirlos) los recibe a cambio de sus contribuciones fiscales personales y/o de las contribuciones que en su lugar y en solidaridad hace su sociedad de pertenencia, y en el sentido de que en la NGP se comparte cada vez más la idea de que deben existir opciones diferentes de servicio público y abrir a los ciudadanos la posibilidad de elegir entre ellas. Dicho metodológicamente, el “objeto formal” de la disciplina y profesión de la AP es la consideración del ciudadano en su carácter de usuario de los servicios públicos, así como las finanzas públicas destacan el carácter de contribuyente del ciudadano y la ciencia política lo considera portador de derechos políticos y sujeto a la ley. Ninguna ciencia ni profesión captura toda la riqueza de una realidad, lo cual es enteramente aplicable a las ciencias sociales y profesiones públicas.

Un corolario esclarecedor es que así como el ser usuario del servicio es un componente del conjunto de propiedades que compendia el sujeto ciudadano, así también la GC es sólo un componente de la AP, que es a su vez un componente del universo mayor de relaciones que tienen lugar entre el Estado y el ciudadano, razón por la cual el servicio público ha de tomar en consideración no sólo la calidad del servicio sino la legalidad y la eficiencia económica de

la acción administrativa pública; no sólo las exigencias del ciudadano individual sino las generales de la sociedad de la que es miembro. Por ende, la calidad técnica del servicio se subordina a la calidad legal/institucional y, según materias y circunstancias, el requerimiento particular del ciudadano se subordina al interés general de su comunidad, así como el nivel máximo del servicio exigible depende de la disponibilidad de la hacienda pública y del empleo eficiente de sus recursos. En suma, el ciudadano puede ser entendido como cliente en el campo de la prestación de los servicios públicos, pero no reducido exclusivamente a cliente ni siquiera en la prestación del servicio, así como la GC no puede ser más que un componente de la gestión pública integral, que tiene dimensiones institucionales y visión del interés general de la sociedad en la que se vive.

Delimitada la denotación del término, *cliente* no es una expresión inofensiva: resalta el papel activo del ciudadano frente al servicio público, su derecho a definir sus atributos, a criticar las prestaciones deficientes y a fincar responsabilidades a los funcionarios por servicios mal prestados en términos profesionales o legales. Este giro representa un contrapunto a los años gubernamentalistas, cuando el ciudadano era destinatario pasivo y receptor resignado de servicios confeccionados desde un saber técnico pretendidamente superior y autónomo, que sabía lo que los ciudadanos necesitaban. Así como en el sector privado el cliente mantiene su independencia (“la autonomía del consumidor”), sus expectativas influyen en el diseño de los productos y selecciona el más cercano a sus capacidades económicas, así también la AP con enfoque de calidad reconoce que la ciudadanía (“la autonomía del ciudadano”) posee derechos y facultades para influir en la configuración del servicio público y señalar los atributos que son valiosos para él y para su comunidad por corresponder a sus expectativas. Por consiguiente, frente a la pregunta “¿quién determina lo que los clientes tienen derecho a recibir y a través de qué procesos?” (OCDE, 1997: 24), la respuesta desde la perspectiva de calidad incluye también a los ciudadanos, que son los clientes directos del servicio, y no sólo a los legisladores y los funcionarios proveedores, en el entendido de que la definición de las propiedades del servicio ocurre o debe ocurrir democráticamente mediante la deliberación abierta entre legisladores, funcionarios y ciudadanos.

Para evitar deficiencias conceptuales que terminarían por afectar la calidad del servicio público, es de señalar adicionalmente que el ciudadano es una persona singular, no una entidad colectiva o el miembro anónimo de una clase social adocenada, como se ha pensado en las concepciones socialistas o (hiper)nacionalistas de la ciudadanía de masa. Por consiguiente, el enfoque de la AP hacia el ciudadano cliente no tiene por qué ser un enfoque genérico e impersonal orientado a un usuario más de los servicios públicos de masa, igual a los demás. Al contrario, el enfoque del ciudadano cliente implica una orientación específica del servicio hacia grupos de personas y una orientación individualizada hacia personas singulares en determinadas materias o circunstancias, e incentiva la posibilidad de elegir entre opciones

diferenciadas de servicio público y que la AP debería promover. En el terreno del servicio público no tiene por qué lo público significar lo general en el sentido de atributos homologados de servicio para todos los ciudadanos por igual sin tomar en consideración sus necesidades particulares, sino general en el sentido de acceso universal al servicio y de trato no discriminador en la prestación. La homologación puede justificarse por la conveniencia de una economía pública de escala para disminuir costos y puede también justificarse porque el bien que implica la prestación del servicio público ha de tener atributos estandarizados y universales, exigidos por la ciencia y la tecnología para que puedan ser eficaces y de utilidad (una vacuna, una base de datos, un programa de estudio, el depósito final de desechos...), pero no se deriva de la naturaleza del servicio público.

Indudablemente el ciudadano singular comparte con los demás ciudadanos los mismos derechos y obligaciones, pero ciudadanía en el pensamiento político moderno es la calidad personal de ser titular de derechos y responsabilidades, no la cualidad impersonal de ser miembro de un corporativo, colectivo, clase. La igualdad jurídica de los ciudadanos sustenta la igualdad de todos en lo que se refiere al acceso al servicio público, pero de la igualdad jurídica no tiene por qué derivarse en absoluto la igualdad homologadora del servicio con los mismos atributos sin excepción. De hecho hay muchos servicios públicos (el educativo, el médico, por ejemplo) que muestran especificidad y singularidad más que estandarización en la atención a los ciudadanos, debido a la patente diversidad de los problemas y necesidades que experimentan los ciudadanos.<sup>29</sup>

El acceso al servicio público es o ha de ser igual, así como los productos e instalaciones que la prestación del servicio entraña han de tener los mismos estándares para todos. Pero la prestación efectiva de determinados servicios, el servicio en sentido propio, puede ser diferente conforme a los requerimientos diferentes de grupos y personas. La posibilidad de orientar el servicio público de manera específica hacia ciertos sectores de ciudadanos y de manera individualizada hacia las personas es lícita y es necesaria, además de que es ya una realidad en numerosos servicios públicos, como ocurre en ciertos programas focalizados de superación de la pobreza y en los servicios médicos y educativos. Este nuevo modo de servicio público motiva a que en algunos Estados comiencen a crearse diversas opciones de servicio más o menos diferenciadas y que los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir entre diversas instituciones públicas o entre diversos procesos de servicio de una misma institución.

Parece asimismo pertinente distinguir entre los “problemas individuales del ciudadano”, que se refieren a servicios que por su naturaleza son de exclusiva necesidad y beneficio personal, como los servicios de salud y capacitación, los seguros y las pensiones, y los “problemas universales del ciudadano”, que se refieren a servicios que son de utilidad singular en la medida que son también de utilidad general, como la vigilancia urbana para la seguridad pública o la protección del ambiente. Por consiguiente, no es ilógico pensar que en los servicios públicos que atienden los problemas individuales del ciudadano pueda existir

mayor especificidad o singularización que en los problemas públicos en sentido estricto.

### *La identificación y participación del ciudadano cliente*

Acotada la denotación *cliente*, se plantea de inmediato en la práctica administrativa la tarea de identificar a los clientes específicos de un servicio público y conocer sus necesidades: ¿quién es el cliente y cuáles son sus expectativas? Ambas preguntas no podrán ser respondidas si no se comparte una clasificación de los servicios públicos, puesto que las materias y formas propias de los diversos servicios podrán modificar la manera de entender y practicar la orientación al cliente, así como facilitar o dificultar su identificación. Hay varias clasificaciones con diversos criterios. Una clasificación descriptiva razonable de los tipos de servicio público se encuentra en Gaster y Squires (2003: 45), que listan siete tipos: los servicios públicos *universales*, que se proveen a todos los ciudadanos por igual (como cuidado del ambiente, seguridad pública, infraestructura) y que tienen que ver con la provisión estatal de los bienes públicos; los servicios *a solicitud* (como servicios de información o de asesoría en problemas de vario tipo); los servicios *por ley*, que se dispensan a determinados conjuntos de ciudadanos con características específicas (como subsidios para poblaciones de la tercera edad o desempleadas, apoyos a productores agrícolas, becas a estudiantes); los servicios *limitados* (que según la disposición de recursos y la valoración de la necesidad de los demandantes se prestan a ciertas poblaciones, como préstamos de vivienda, asistencia médica en casa a enfermos, facilidades en el transporte público a ancianos o minusválidos); los servicios *obligatorios*, que se prestan para la protección y desarrollo social o humano de los ciudadanos (como educación, salud, capacitación); los servicios *preventivos* (desarrollo de la comunidad, apoyos a poblaciones en zonas de riesgo); los servicios *optativos*, que están a disposición de los interesados y con frecuencia a cambio de un pago (transportación, bibliotecas, parques).

La identificación de la demanda del cliente se vuelve entonces una operación específica en correspondencia con los tipos de servicio a los que el ciudadano se acerca. La naturaleza propia de cada servicio obligará a construir diversos segmentos o tipos de ciudadanos clientes y llevará a descubrir que sus requerimientos cambian en número e intensidad según el tipo de servicio que demandan. Previsiblemente serán más exigentes los ciudadanos que usan los servicios públicos optativos por los que pagan y que asumirán actitudes semejantes a los del intercambio privado, así como podrán serlo los usuarios de los servicios obligatorios por ley, que prescriben los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho y que no son concesiones paternales del gobierno. En cambio es probable que sea menor la propensión de los ciudadanos a definir sus requerimientos y exigir respuestas en el terreno de los servicios limitados o a solicitud, debido a una previsible actitud de dependencia respecto del gobierno,

o también en los servicios universales que por no ser algo que les concierna de manera directa están sujetos a los defectos conocidos de indiferencia y defección que caracteriza a la acción colectiva.

El propósito de cortar los productos a la medida de los requerimientos de los clientes ha llevado en el sector privado a establecer como principio de acción a la *prosumership* (producción-consumo) y a buscar la *customerization* de los productos. Es un hecho que los consumidores participan cada vez más en el diseño de sus bienes y servicios, son “productores-consumidores”, y que además hay ya sectores industriales cuya tecnología de producción en serie les permite responder de manera específica y hasta singular a los requerimientos de sectores o grupos de demandantes sin incurrir en costos inmanejables que le hagan perder competitividad. Este principio de la manufactura se ha aplicado de manera más rigurosa en el sector de los servicios, donde la individualización es naturalmente la regla y el núcleo distintivo del servicio, mientras la estandarización es periférica. En cualquier caso, ninguna empresa está llamada al éxito si produce a ciegas, sin saber las expectativas de sus clientes y sin conocer sus capacidades económicas de adquisición. De aquí nació la necesidad de la “segmentación del mercado” y es obvio que la decisión de diferenciar claramente el universo indiferenciado de clientes según su tipo y nivel de expectativas y según su capacidad y disposición de pago es condición necesaria para que una empresa ofrezca la máxima calidad posible y de esta manera alcance o preserve su liderazgo en los negocios.

La influencia del consumidor singular en la producción del producto es en ciertas condiciones y bajo determinados criterios un principio de acción recomendable y realizable en la AP, en tanto que la participación ciudadana en la definición del servicio público es un derecho exigible de ciudadanía. Sin embargo, la premisa de una AP de masas en la que el concepto de servicio público se volvió equivalente a servicio uniforme ha llevado a muchos organismos públicos a considerar que para desempeñar correctamente su función pública es indiferente saber el perfil de sus destinatarios, pues a todos habrá que brindarles el servicio de igual manera y a todos exigirles que cumplan del mismo modo sus obligaciones conforme a los procedimientos establecidos. Empero es justificado y factible realizar modificaciones al servicio público en respuesta a los requerimientos de diferentes segmentos de ciudadanos, en el entendido de que la especificidad o singularización del servicio no debe dar pie a desigualdades. Por lo demás, existen de tiempo atrás opciones diferenciadas en los servicios de salud, educación, transporte y otros, aunque suelen ser servicios dirigidos a sectores reducidos de ciudadanos que, debido a sus condiciones físicas y de conducta, tienen requerimientos muy diferentes respecto al grueso de los ciudadanos, como es el caso de ciertos pacientes, estudiantes con dificultades de aprendizaje, poblaciones minusválidas, pero no existen opciones de servicio diferenciadas para los casos no extraordinarios de ciudadanos.<sup>30</sup> Son prácticamente inexistentes las oportunidades de elegir entre servicios que representen opciones realmente diferentes, debido a la reticencia a desagregar el servicio en

formas diversas de prestación, a generar competencia entre las diversas entidades públicas que prestan el mismo servicio o a introducir mecanismos complementarios de mercado en la prestación del servicio público, en razón de que estas medidas tendrían real o supuestamente efectos de desintegración de la AP o provocarían desigualdades injustas en la calidad y cobertura del servicio público.

En el sector público, las preguntas relevantes sobre el cliente son bien resumidas por la OCDE (1977: 32-33):

*¿Quién es el cliente?*, pues puede haber un buen número de personas interesadas y cada una con intereses distintos. *¿Qué tanta atención debe prestarse a los clientes?* ¿Hasta qué grado debe el cliente determinar las normas del servicio, la manera en que debe medirse el rendimiento o desempeño y el nivel de servicio que debe suministrarse? *¿Quién habla en nombre del cliente?*, pues hay casos en que no se tiene manera de conocer las preferencias individuales. *¿Cómo deben ser consultados los clientes?*, que remite a las cuestiones metodológicas de cómo diseñar e interpretar las encuestas. *¿Hay también obligaciones o deberes del cliente?* ¿Cuáles implicaciones tienen las iniciativas de calidad en el servicio para las relaciones entre diferentes niveles de gobierno...? *¿Hasta qué punto la posibilidad de elección del cliente o la competencia en el suministro de los servicios es una parte integrante del enfoque al cliente?* ¿Cómo podemos alentar y exigir que el proceso de establecimiento de normas de servicio incluya el que *se reexamine a fondo la manera en que se están prestando los servicios*, en vez de establecer sólo normas relativas para la manera actual de hacer las cosas? *¿Cómo manejan las dependencias de gobierno las expectativas de los clientes?* En este contexto, ¿cómo se puede comunicar el costo de los servicios?

Por prescripción legal (la elegibilidad de ciertos ciudadanos para ciertos beneficios públicos, por ejemplo) o con el propósito de asegurar la eficiencia y calidad del servicio, es obligado o recomendable identificar a los ciudadanos que son los *usuarios directos* del servicio de una determinada organización o programa (estudiantes, pacientes, solicitantes de permisos, pagadores de tarifas públicas, familias pobres, tercera edad, trabajadores...), conocer su perfil de necesidades y expectativas, así como la percepción que tienen del servicio. No debería haber grandes dificultades para determinar la identidad del ciudadano cliente directo y cortar lo más que se pueda a su medida el servicio. Las cosas se complican cuando los mismos programas públicos incluyen servicios con beneficios dispersos o genéricos, orientados simultáneamente a varios ciudadanos-clientes, sin que éstos sean definidos ni jerarquizados con claridad y precisión por la ley o por las reglas de operación de los programas, por lo que los objetivos y metas de los programas incluyen al cliente directo del servicio, pero también a sus familias, a otros grupos sociales, a la comunidad local y nacional y hasta otros organismos del gobierno mismo. Esto sucede cuando el servicio público es un objetivo intermedio para el logro de otros objetivos públicos finales, de modo que la política y el programa tienen como meta operativa o medida de evaluación no sólo el servicio mismo sino los efectos sociales (“los impactos”) que del servicio se esperan y que incluyen el entorno familiar, social, económico, ambiental del usuario. Por ejemplo, a juzgar por el discurso de políticos o funcionarios, ¿el cliente final de la educación pública es el estudiante o

hay alguien más, sus familias, las empresas contratantes en busca de mano de obra, el desarrollo de la región o del país en el que vive? ¿El ciudadano cliente de los subsidios para superar la pobreza son las personas pobres singulares o lo son su familia, sus vecindarios y comunidades, dado que los comportamientos de éstos contribuyen a la persistencia o la disminución de la pobreza?

La primera tarea para controlar y asegurar la calidad del servicio es identificar con exactitud a los ciudadanos directos del servicio, quienes en sentido estricto son los clientes públicos. En el caso de que la política pública establezca varios clientes, procede entonces clasificarlos y jerarquizarlos con precisión y establecer si van a ser destinatarios de algún tipo de servicio particular (y por parte de cuál organismo público) o si simplemente se les considera análogamente “clientes” porque saldrán beneficiados indirectamente en algún nivel o de algún modo por el servicio que se otorga a ciertos clientes particulares directos. Con frecuencia el discurso político enuncia la cadena de beneficios que se derivarán de un buen servicio público hacia otras instancias de la sociedad, pero el eslabonamiento de beneficios para diversos ciudadanos no es algo gerencialmente asegurable en la prestación del servicio directo, debido a la misma normatividad de la AP (que delimita las facultades de cada uno de los organismos públicos) y, sobre todo, porque los destinatarios son indefinidos, anónimos, y con los que no se establece ninguna relación directa (razón por la cual no pueden ser considerados clientes en sentido estricto). En estos casos de servicios socialmente comprensivos el gobierno tiene dos opciones: o construye de manera precisa el eslabonamiento causal de las operaciones de las diversas entidades administrativas que participan o confía en la mano invisible de que los buenos servicios públicos que una entidad presta a clientes definidos desparramarán sus beneficios hacia otros sectores de ciudadanos aun si esos beneficios no fueron deliberadamente intencionados.

Tres parecen ser los pasos importantes para conocer y segmentar las exigencias y expectativas de los ciudadanos en lo que respecta al servicio: a) recopilar información sobre los clientes, que incluye la identificación de quiénes son los clientes específicos y directos de la organización y, en conexión, cuáles son sus necesidades, críticas, aspiraciones, expectativas, propuestas de mejora respecto de los servicios públicos;<sup>31</sup> b) difundir la información en la organización, darla a conocer, valorarla y transformarla en objetivos de la agenda organizacional; c) analizarla desde la óptica del producto y servicio, a fin de identificar los requerimientos y, acto seguido, fijar las especificaciones que deben satisfacer los productos y las actividades para corresponder a las expectativas del cliente.<sup>32</sup>

El problema real de la GC pública no es el problema *técnico* relativo a la recopilación de información sobre el perfil sociodemográfico, económico y hasta de cliente del ciudadano ni el relativo al procesamiento de la información para transformar sus expectativas en atributos normativos y mensurables de servicio, para lo cual existen métodos probados.<sup>33</sup> El problema es *político*, pues “la voz del ciudadano”, particularmente cuando lo que está en juego es

determinar los estándares de servicio que los ciudadanos deben esperar y exigir, no es algo que se produzca de manera espontánea. Hay casos en los que la información que proporcionan los muchos usuarios cotidianos o periódicos acerca del servicio que reciben y requieren es suficiente para corregir y represcribir los atributos del servicio, tal como se hace en el sector privado con muchos métodos probados de rediseño y reelaboración del servicio. Pero en otros casos el problema técnico de la recopilación de información y de su traducción en especificaciones de operación y de producto será algo condicionado por un proceso político mayor de deliberación y acuerdo entre diversos actores, en el que participan los ciudadanos que intervienen indirectamente a través de la opinión de organizaciones sociales (civiles, profesionales, académicas), los dirigentes políticos y las mismas autoridades y funcionarios de gobierno, que tienen conocimiento de las reales capacidades financieras u operativas de sus instituciones de servicio. Sus ajustes mutuos irán definiendo los requisitos y modos de acceso al servicio, los atributos fundamentales del servicio, las propiedades que han de poseer los bienes y las instalaciones que sostienen el servicio. Obviamente este proceso de deliberación no está exento de tensiones ni tampoco de vicios, como la manipulación y la simulación de las preferencias a fin de tener la última palabra e incidir en la decisión. En suma, la orientación de la GC pública hacia el cliente no es sólo una actividad técnica de recopilación y procesamiento de información sino que implica con frecuencia un real proceso político que involucra diálogo, polémica, negociación, acuerdo, aprendizaje.

La OCDE (1997: 24-26) percibe el carácter político que acompaña el enfoque de la gestión administrativa de calidad hacia el cliente y propone un proceso de participación ciudadana de cinco actividades que concierne a la definición y realización del servicio público, que forman una línea continua: *información-consulta-asociación-delegación-control*, a lo largo de la cual crecen los alcances de la participación, las facultades y las responsabilidades de los ciudadanos y al que con complementaciones se puede llamar “el ciclo de la participación ciudadana”, aplicable tanto en asuntos específicos de la gestión del servicio público como de diseño e implementación de política pública. El señalamiento de la OCDE es realista. Los gobiernos pueden crear e institucionalizar diversos medios para abrirse a la participación del ciudadano, pero las formas como los ciudadanos se involucrarán en la definición de los atributos del servicio van a ser diferentes en intensidad y alcance según la naturaleza del servicio y según las capacidades de organización y deliberación que tengan los ciudadanos, las cuales serán a su vez facilitadas o entorpecidas por su sistema político-administrativo de referencia.

El primer momento proporciona a un cliente sólo la información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo considera una injerencia del cliente en las decisiones y la oportunidad de entablar un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones las toma aún el gobierno o el prestador de servicios. El tercer momento incorpora la participación del cliente en la toma de decisiones que se lleva a cabo de manera conjunta. El cuarto momento prevé que las decisiones las tomen los clientes mismos pero en un marco de referencia convenido o al menos parcialmente determinado por el gobierno



o el proveedor. El último implica que los clientes determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado competitivo... La mayoría de los países operan en el segundo o tercer punto de la línea continua.

Es normal que la mayor parte de los ciudadanos demanden información acerca de los atributos que se esperan del servicio y los requisitos específicos para tener acceso a él. Esta tarea informativa es la plataforma de cualquier gestión de calidad y es el inicio de la satisfacción o la insatisfacción. La mala fama de los burócratas y la insatisfacción ciudadana por el servicio público comienzan justamente por la inexistencia, confusión, dispersión, parcialidad, ocultamiento, barroquismo de la información sobre el servicio y sus condiciones de acceso, para no mencionar las quisquillosidades de requisitos inútiles y la variabilidad del servicio, que han hecho del servicio público una incontrolable caja de sorpresas agradables o desagradables para los ciudadanos. Sobre la base de una información correcta, oportuna y accesible es posible avanzar en la calidad del servicio y los avances tienen lugar cuando se construyen puentes de comunicación entre el proveedor y el ciudadano, con el resultado de que sus opiniones y propuestas fluyan hacia las oficinas administrativas y sean incorporadas en el diseño y la ejecución del servicio. Hay obviamente sectores de ciudadanos que pueden expresar con nitidez y hasta de manera técnica sus requerimientos y los atributos que quisieran ver reflejados en el servicio (como ocurre cuando participan en la elaboración de las normas oficiales o de las reglas de operación de un programa, por ejemplo), aunque el grueso expresará sus expectativas en sentido indirecto como quejas y solicitudes o en el sentido genérico de deseos más que de especificaciones sobre el modo y nivel del servicio. Una vez que se ha consolidado como hábito administrativo la orientación hacia el ciudadano, atenuándose la resistencia de directivos y profesionales públicos a incorporar el pensar ciudadano, será posible avanzar ulteriormente hacia formas de mayor protagonismo y control ciudadano en el diseño del proceso de servicio.<sup>34</sup>

### *Los problemas de la identificación del cliente*

Varias dificultades se presentan apenas se debilita el supuesto que rige en los negocios privados y que asume que los consumidores tienen preferencias ordenadas y estables cuando buscan un cierto tipo de bien o servicio, por lo que es posible segmentarlos y tratarlos conforme a sus diferentes expectativas y capacidades económicas. La racionalidad de las preferencias puede encontrarse también en la AP entre usuarios individuales y grupos de usuarios, pero lo común es encontrar desorden, inestabilidad y opacidad de las preferencias de los ciudadanos individuales y del conjunto de la ciudadanía, lo que repercute en baja confiabilidad de las expectativas declaradas que se apilan en un acervo inmanejable de preferencias misceláneas... A ello se debe que la GC del sector público enfrente “restricciones

operativas y políticas” (J. E. Fountain, 2001). Por el lado operativo se enfrentan dificultades para identificar las necesidades de los ciudadanos respecto de un específico servicio y es particularmente difícil definir el nivel requerido de calidad del servicio para los demandantes debido a la ausencia de un sistema de precios, como en el sector privado. Por el lado político, una GC purista, que no calcule las consecuencias que implica una opción radical o unilateral por el ciudadano cliente, puede incrementar la desigualdad política y social y, peor aún, debilitar las responsabilidades fundamentales de los ciudadanos y de los servidores públicos frente al Estado.

La manipulación de las expectativas es un primer problema, que se presenta con mayor facilidad en aquellas situaciones donde el monopolio estatal del servicio se traduce en la inexistencia de diferentes organismos públicos o en la inexistencia de empresas privadas en el campo de servicio, por lo que no hay posibilidad de emplear el dispositivo de la “salida”, es decir, la posibilidad de que los ciudadanos dejen en claro su juicio crítico sobre la calidad insuficiente o insoportable del producto y servicio al cambiar de proveedor, cosa que en nuestro caso sería abandonar el servicio público por el privado con consecuencias graves para la reputación y legitimidad de un gobierno. En estos casos sin salida la única opción disponible es la “voz”, la crítica, la queja, la denuncia, pero que funciona sólo a condición de que se acepten los costos de ejercerla y que uno mantenga todavía alguna confianza en/“lealtad” hacia la organización pública de referencia o al gobierno mismo. Perdida la confianza, la lealtad se desvanece y la opción disponible de la voz pierde sentido.<sup>35</sup> Para solucionar este problema típico del sector público, la NGP ha insistido en vincular la GC con la existencia de mecanismos de (casi)mercado, argumentando que la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios públicos se acompaña con la posibilidad de que exista competencia o “contestabilidad” en el campo del servicio público, que abre a los ciudadanos mecanismos de salida al interior del mismo sistema administrativo del gobierno.

En estas circunstancias es fácil que determinados grupos de interés, vinculados o no a partidos políticos, alcen la voz en nombre del universo de los clientes y manipulen para sus fines las expectativas de grupos de ciudadanos, aprovechándose de su desinformación, perplejidad, vulnerabilidad emocional o débil organización. Sobran las historias de ciudadanos cuyas demandas de servicio han sido manipuladas por agentes políticos para fines de presión al gobierno o para su beneficio privativo. Así como las industrias del sector privado, para evitar la dispersión, se ven obligadas a estructurar deliberadamente las preferencias y expectativas de sus clientes mediante el *marketing*, la publicidad y el levantamiento de barreras sutiles o formales para desalentar la expresión de nuevas necesidades o la inconformidad por los productos adquiridos, lo mismo ocurre en el gobierno que para moldear las expectativas de sus ciudadanos respecto del servicio emplea medios publicitarios y otras regulaciones restrictivas. En efecto, los grupos de interés y partidos políticos no son los únicos que manipulan los requerimientos de las mayorías silenciosas de

los usuarios ciudadanos y los estructuran de acuerdo con sus propios objetivos, sino los mismos directivos y profesionales gubernamentales encargados de la prestación del servicio, que son los que monopolizan la definición de la necesidad y el tipo de servicio requerido para atenderla (los instrumentos, procedimientos, requisitos, tiempos, instalaciones...). Esto ocurre con frecuencia en los servicios a la “población abierta”, que es una población objetivo muy diversificada, en las que suele haber grupos de personas que por sus orígenes sociales o educativos carecen de la voz suficiente para expresarse con nitidez y fuerza, para llamar la atención y ser respetados y tomados en serio en sus expectativas.

Otra oportunidad para la manipulación de las preferencias y requerimientos es representada por aquellos servicios públicos que se han vuelto inmanejables en razón de la multiplicidad de leyes, trámites y unidades administrativas interventoras que dificultan o encarecen el acceso a ellos (numerosos requisitos con varias autorizaciones de varias entidades, por ejemplo), o servicios que son complejos por su propia naturaleza (servicios financieros), y sobre los que los ciudadanos, debido también a la indiferencia burocrática, no disponen de información suficiente y clara. En el primer caso, los requerimientos de los ciudadanos permanecerán desconocidos antes y durante el proceso de servicio, pues los ciudadanos para tener acceso al servicio utilizarán a gestores expertos en laberintos burocráticos, los cuales lucran con su desinformación y no están obviamente interesados en cuestionar los procedimientos establecidos que son la fuente de sus ingresos. En el segundo caso, las expectativas de los ciudadanos serán estructuradas por la información que sobre el contenido y nivel de servicio les ofrezca el personal administrativo de trato directo.

El oportunismo del servicio es otra situación de probable ocurrencia que se manifestará de dos maneras. La primera, la más conocida, que es el resultado de décadas de clientelismos forzosos consiste en que grupos de ciudadanos exigen a los gobiernos una satisfacción plena a sus demandas sin importarles el impacto que su satisfacción privativa provoque en otras materias públicas y en los recursos públicos y, en el fondo, sin importarles la satisfacción de los requerimientos de otros conciudadanos. La GC purista, orientada unilateralmente a la satisfacción del cliente, podría tener el efecto indeseado de alentar una suerte de parasitismo social de irresponsabilidad republicana. La segunda manifestación ocurre cuando el usuario ciudadano, que no incurre en ningún costo al hacerlo, tenderá a elevar con facilidad el nivel de sus expectativas, lo que impide conocer cuál es realmente el nivel de servicio que lo dejaría satisfecho y el costo para hacerle frente. Este punto se ha combatido fijando precios diferentes para ciertos niveles o atributos de prestación del servicio público (velocidad, duración, comodidad, seguridad...), cosa que desde la perspectiva del ciudadano consumidor se agradece, pero que puede generar o reproducir desigualdades, que contrariarían en ciertas materias el principio de un servicio público imparcial, orientado a reducir disparidades sociales y políticas. En suma, hay dificultades para conocer el real perfil de las expectativas de muchos ciudadanos y en la búsqueda de satisfacer al cliente se corre el riesgo de provocar

desigualdades prestando atención a los sectores de ciudadanos más vocingleros y poderosos que no necesariamente son representativos ni incluyentes de los demás y cuyas conductas reproducen las líneas divisorias de la sociedad.

Otro problema de la GC puede ser la radicalización exclusiva del enfoque en el ciudadano cliente, convirtiéndolo en el valor administrativo superior o exclusivo, lo cual ocurriría en el momento en que no se tome en consideración la satisfacción de los requerimientos y hasta derechos de otros agentes públicos como autoridades, legisladores, los directivos de ministerios y secretarías, el personal administrativo, los organismos públicos que tienen competencia para intervenir en la prestación del servicio y otros grupos políticos o civiles que gravitan alrededor de una determinada política pública o determinado servicio público. Este peligro ha podido ser evitado en el sector privado después de haber vivido las situaciones críticas que provocó el predominio excesivo de la atención al cliente. El nuevo criterio de comportamiento es lo que suele llamarse el “triángulo de la satisfacción”, que advierte que la satisfacción de las exigencias del cliente debe equilibrarse con la de los propietarios (accionistas) de la empresa y con la de los empleados de la misma, o mediante la sugerente relación de interdependencia que establecen entre el cliente externo y el cliente interno, que algunos llaman “la cadena cliente-empleado” y otros “la cadena del servicio”.

Con la metáfora de la cadena se afirma la tesis de que “las utilidades, el crecimiento, la lealtad del cliente y la satisfacción del cliente guardan relación directa y fuerte con el valor de los bienes y servicios provistos por la organización y sus procesos de producción, y éstos con la capacidad, satisfacción, lealtad y productividad de los empleados” o, dicho más simplemente, “la satisfacción de los clientes externos contribuye a la satisfacción de los empleados y viceversa” y esto contribuye a la generación e incremento de valor para todos los involucrados en el servicio.<sup>36</sup> Es intuitiva y tiene evidencias favorables la hipótesis de que la utilidad y la expansión de una empresa depende de la lealtad y satisfacción del cliente, que obviamente se correlaciona con el valor de los productos adquiridos, que son efecto de su proceso de producción y, en el fondo, efecto de la productividad y calidad del personal empleado, la cual se relaciona con su lealtad a la organización, y ésta se alimenta de la satisfacción del empleado con su trabajo y su ambiente social de trabajo. En suma, no sólo importa el cliente exterior.

Este principio más equilibrado es defendido por el enfoque de la calidad total que, en razón de su totalidad, incluye de diversas maneras y en diversos grados a todos los participantes o interesados (internos y externos) en la calidad de la gestión y los productos de una organización. Es así que las empresas se relacionan con actores diversos al cliente a fin de conocer sus opiniones y expectativas sobre sus productos y no se circunscriben al círculo inmediato de sus productores y proveedores. Hay una corriente del sector privado que va más allá e incorpora las percepciones y propuestas de gobiernos, grupos de ciudadanos, organizaciones civiles, centros académicos, sectores religiosos y la comunidad misma. Unos

han llegado a extender la denotación del concepto de “cliente” para incluir a estos sectores interesados en el comportamiento y resultados de las empresas, mientras que otros simplemente han llamado la atención acerca de que la satisfacción del cliente directo no basta para garantizar el posicionamiento duradero y la reputación social de la empresa. En efecto, existen grupos sociales que, en positivo, pueden enriquecer con sus ideas las especificaciones de los productos y las actividades (hasta con propuestas de reorganización y de políticas de negocios) y que, en negativo, tienen la capacidad de afectar la expansión de la empresa en caso de que el comportamiento industrial, comercial, publicitario o ambiental de una empresa ocasione efectos que son inaceptables para estos sectores sociales por contradecir sus valores o ser contrarios a los valores de la comunidad.

Además de “la voz del cliente” o en continuidad con ella se incluye la voz de los propietarios, la voz del mercado (que exhibe la alta o baja competitividad de los productos, su excelencia o su insignificancia), la voz de los proveedores y socios en la cadena productiva (que pueden señalar nuevas oportunidades tecnológicas, nuevas posibilidades y estilos de colaboración), la voz misma de los gerentes y operadores (que tienen conocimiento de los defectos, problemas, limitaciones o potencialidades de la organización) y la voz de la comunidad (que puede señalar las fortalezas o debilidades de la cultura, estructura y dirección de la organización y sus consecuencias sociales). “Responsabilidad social de la empresa” es una actitud y programa de acción que pone en evidencia la importancia que para el éxito empresarial poseen otros agentes que no son consumidores directos de sus bienes y servicios. El premio norteamericano Malcolm Baldrige de calidad otorga el mismo peso a la atención al cliente que a los recursos humanos de la empresa (85 puntos) y ha incorporado recientemente entre sus criterios la consideración poscliente. El premio europeo EFQM para la excelencia de los negocios equilibra la satisfacción del cliente (20%) con la satisfacción del personal interno (9%) y el impacto de la empresa en la sociedad (6%) (véase Anexo II: “Premios de calidad”).

La multidimensionalidad de voces que debe incorporar y atender el servicio es algo lógico en la AP que, por su misma naturaleza, integra otros valores administrativos y políticos (como el respeto de la legalidad establecida), articula la atención al cliente ciudadano singular con la consideración del beneficio público del conjunto social e incorpora la consideración de otros agentes políticos, que en múltiples casos son Estados circunvecinos y organismos internacionales. La consideración del valor público del servicio lleva a reconocer que los requerimientos del ciudadano singular no pueden ser incompatibles con los requerimientos de la comunidad política a la que pertenece ni con las exigencias de unidad, estabilidad y prosperidad del Estado y, según materias y circunstancias, tampoco con los requerimientos de la cooperación internacional. Así como hay que cerrar la página de la AP que considera al ciudadano particular como un individuo anónimo de la especie impersonal de la ciudadanía por atender y no muestra gran interés por entender sus problemas y expectativas singulares, así

también la NGP no tiene por qué abrir la página de un servicio tan unilateralmente enfocado a la satisfacción personal del ciudadano que termine asemejándose a un intercambio privado, sin que el prestador público y cliente ciudadano tomen en consideración el conjunto de la realidad de la vida en común que se llama República.

A fin de que el servicio se desarrolle adecuadamente es obligada también la referencia a las exigencias de otros actores, unos que gravitan en la acción misma del servicio y otros que influyen en su demanda. Además de los proveedores externos, son particularmente importantes los mandos altos y medios, así como los empleados de la entidad pública responsable, que suelen estar organizados en asociaciones y colegios de profesionistas o en sindicatos de trabajadores, que disponen además de la capacidad de paralizar el servicio en circunstancias de inconformidad grave. Difícilmente los profesionistas aceptarán estándares de servicio (con instalaciones, tecnologías y procedimientos incluidos) que sean disconformes con los conocimientos y las prácticas aprobadas por sus colegios y no se les consulte para su implementación. Asimismo los trabajadores sindicalizados tenderán a oponerse a prácticas que contradigan las cláusulas de sus contratos, no hayan sido discutidas o que incrementen el trabajo sin compensaciones a cambio. Por otro lado, los actores que gravitan en la demanda son obviamente partidos políticos, grupos de interés, redes de organizaciones no gubernamentales involucradas en la existencia o mejora de servicios determinados. Este número de actores remata en los poderes públicos que exigirán incondicionalmente al servicio público legalidad, eficiencia en el uso de los recursos, rendición de cuentas, participación ciudadana, etcétera.

Estas consideraciones llevan a dos conclusiones enlazadas. La primera es de orden técnico. Las expectativas de los ciudadanos representan normalmente una referencia o un elemento relevante para determinar los atributos que debe cumplir el servicio y para definir los indicadores de gestión y desempeño de los prestadores. Pero establecer con precisión las especificaciones o estándares que debe cumplir el servicio (bienes e instalaciones incluidas) y el grado de tolerancia a la disconformidad es obviamente algo que escapa a las capacidades del grueso de los ciudadanos clientes, que en su gran mayoría sólo manifiestan sus preferencias, hacen sugerencias, presentan quejas y, sobre todo, señalan lo que de ningún modo están dispuestos a soportar o les causa molestia. Será tarea de profesionales expertos traducir las expectativas y preferencias genéricas en especificaciones de producto y servicio.

Recientemente ha crecido en el sector público la disposición a interactuar con los ciudadanos, a escucharlos, a ofrecerles información, a responder con razones a sus críticas e interrogantes, a cuestionar sus expectativas desbordadas y ajustarlas a las posibilidades legales y fiscales del Estado, a aceptar cuestionamientos y propuestas de corrección y mejora... El efecto de este diálogo ora terso ora polémico es dar forma a la coproducción gubernamental-ciudadana de los estándares de producto y servicio. En varios campos del servicio público la inteligencia social es igual o superior a la de la AP, por lo que es posible

mediante el diálogo la *prosumership* pública en sentido propio y estricto. En otros campos, particularmente a medida que aumentan los componentes científicos y tecnológicos especializados del servicio (por ejemplo, de salud o infraestructura o ambiente), la posibilidad de que los ciudadanos incidan en la producción del servicio es prácticamente imposible e incorporar acríticamente sus expectativas suele conducir a propuestas racionalmente subóptimas o equivocadas por desinformación o desconocimiento. En cualquier caso, las expresiones de los ciudadanos acerca de los resultados que esperan del servicio son puntos de juicio que deben tomarse en cuenta porque representan sus referencias para evaluar a sus gobiernos, pero habrán de ser examinadas en su pertinencia y depuradas por los profesionales de la AP que establecerán los procesos, procedimientos y productos tomando también en cuenta su conocimiento experto y las capacidades económicas y técnicas del gobierno.

La segunda consideración es de orden político. El diálogo entre el funcionario y el ciudadano alrededor de los requerimientos del servicio es un buen instrumento para construir ciudadanía y restaurar la confianza perdida en las capacidades del gobierno y la credibilidad de su discurso. Por un lado, los ciudadanos clientes aprenderán a colocar sus demandas singulares en el marco mayor de las leyes, los recursos públicos disponibles y las exigencias de estabilidad e integración del Estado; por el otro, los funcionarios redescubrirán su papel de atención al ciudadano y descubrirán cuáles de sus acciones sólo representan rituales de poder o inercias de procedimiento y cuáles son efectivamente acciones de servicio que generan valor a su usuario. En esa conversación formal o informal entre funcionario y ciudadano, que suele tener lugar en el punto de la prestación directa del servicio, en la relación cara a cara, o que puede suceder en el plano elevado de la deliberación sobre las especificaciones e instrumentos idóneos del servicio, se presenta una extraordinaria oportunidad a la función/servicio público para (re)construir su naturaleza pública y capacidad operativa.

### *Organización por procesos*

Al mismo tiempo que la GC reorienta la organización hacia afuera, hacia sus ciudadanos clientes, también la reordena interiormente como un proceso de trabajo dirigido a producir el resultado esperado o exigido. El ordenamiento de la organización en modo de proceso es justificado, pues la generación de valor puede ocurrir sólo a condición que el producto final resulte conforme a lo requerido y esperado por el cliente y, en consecuencia, a condición de que exista un proceso de producción (“la realización del producto” en lenguaje ISO) cuyas operaciones se orienten directamente a la efectuación del producto final esperado y se eslabonen sin defectos, siguiendo las especificaciones establecidas.

El aporte de la gestión de calidad total a la teoría y diseño de organizaciones consiste

precisamente en *el enfoque de procesos*, que estructura la actividad productiva y directiva de la organización a partir de los requerimientos de sus clientes. Este enfoque ha sido incorporado recientemente por las normas ISO 9000: 2000 (0.2), que establecen como principio que “un resultado deseado se logra con mayor eficiencia cuando las actividades y recursos relacionados se manejan como procesos”,<sup>37</sup> el cual se complementa coherentemente con otro principio, “el enfoque de sistema de la gestión”. Debido a las naturales interdependencias que existen entre los procesos de una organización, es lógico que “identificar, entender y dirigir los procesos interrelacionados como si fueran un sistema contribuye a la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos”.

Son numerosas las definiciones de proceso, pero todas comparten un núcleo distintivo que es la relación insumo-producto o insumo-rendimiento (entrada-salida). El proceso es entendido como una secuencia de actividades o trabajos que transforman los insumos en productos para un receptor (un cliente interno o externo). Mi definición de proceso es: “una secuencia de acciones interrelacionadas que transforman progresivamente determinados insumos en productos, modificando el estado inicial del insumo y generando un producto con nuevas propiedades que representan un estado de mayor valor o valor añadido hasta concluir en el producto final, que por sus atributos posee el valor requerido por un consumidor”. La incorporación del componente de valor en la definición del proceso, que es fundamentalmente un conjunto de actividades empíricas de trabajo, observables y mensurables, es posible porque el proceso se construye intelectual y físicamente desde el enfoque de la expectativa del usuario y desde el propósito de que el producto final corresponda a las expectativas de su usuario y le signifique valor.

La importancia del enfoque de proceso se debe a que a la organización se estructura intencionalmente como una serie de acciones orientadas explícita y directamente hacia la producción del resultado, sin rodeos y dispersión. Todas las actividades de la organización se conectan e integran por su referencia al producto final y por el lugar que ocupan en el proceso de producción. En tanto acciones enfocadas expresamente a realizar el producto final tienen estándares precisos a cumplir para contribuir a la realización del producto deseado y para lo cual reciben (o deberían recibir) oportunamente el aporte de otros procesos y departamentos de la organización. En suma, mediante la GC la organización es enfocada en vez de dispersa y su acción colectiva es previsible en vez de azarosa. En esto reside su ventaja en términos de eficiencia y calidad respecto de otras formas convencionales de organización.

Pero además de su intencionalidad clara y total hacia el fin deseado, el proceso representa la cadena causal que se considera idónea para tener como efecto final el producto deseado, la concatenación de causa-efecto que se conjetura es apta para la realización del efecto final deseado. Mientras el lado intencional del proceso suele ser preciso en su orientación, el lado causal es el incierto, pues no siempre la secuencia causal está satisfactoriamente probada, por lo que hay que rediseñar la cadena causal con mayores o mejores elementos de ciencia,



tecnología y experiencia, o bien aceptar (y manifestarlo a los ciudadanos) un superior margen de tolerancia a inconformidades y descalabros en determinadas políticas o procesos de servicio. Aunque las dos condiciones básicas de la eficacia del proceso, su intencionalidad clara y su orden causal idóneo, pueden asegurarse en el diseño del proceso, la condición tercera, a saber, la realización correcta de la acción por los operadores, es algo que se alcanzará mediante el control y aseguramiento de calidad (“control estadístico del proceso”) o, como otros autores prefieren decir, mediante la “movilización”, es decir, mediante acciones directivas que activen el interés y compromiso de los operadores por un trabajo esmerado. La ISO 9000: 2000, en conformidad con la gestión de calidad total, ofrece una definición de glosa del proceso como “el conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman las entradas en salidas” (3.4.1), léase insumos en productos, y el “producto” es “el resultado de un proceso” (3.4.2). El proceso es representado como una cadena de suministro: *proveedor* ⇒ *organización* ⇒ *cliente* (ISO 9001: 2000, 3).

El flujo de trabajo o cadena de suministro del proceso tiene dos dimensiones: la “técnica” y la “social”. La primera dimensión tiene que ver con los insumos y equipos tecnológicos de las operaciones, su uso y manejo, la secuencia de las operaciones productivas (con o sin el empleo de máquinas), el volumen y tiempo de las operaciones, las especificaciones de los procedimientos operativos, los atributos del producto final... La segunda dimensión tiene que ver con la especificación de lo que sociológicamente se llama el *rol-status* de los operadores, con sus interrelaciones laborales y personales, y define la autoridad y la responsabilidad de los diferentes actores de la organización, sus expectativas y obligaciones recíprocas (quién manda y quién obedece en qué, quién hace qué para quién, qué debe esperar quién de quién), sus patrones correctos de conducta e incluye además los procedimientos para resolver los eventuales problemas y conflictos interpersonales, el flujo de la comunicación, el sistema de incentivos para el desempeño... El énfasis desproporcionado en la dimensión técnica del proceso denota que se considera que para la eficiencia y calidad operativa de una empresa o gobierno es condición suficiente la capacidad y destreza de las personas para operar aparatos y seguir con exactitud los procedimientos, sin tomar en consideración las relaciones de autoridad, la comunicación entre personas y grupos, las oportunidades de cooperación, los esquemas de solución de conflictos, los canales para presentar las críticas y propuestas de mejora... La experiencia se encargará de mostrar rápidamente que si no se valoran y rediseñan correctamente las relaciones humanas surgirán ineficiencias y disconformidades en el proceso a pesar de su impecable diseño técnico. Por lo demás, es conocido que la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de trabajo (por ejemplo, sistemas informáticos en la producción o en la administración) tiene efectos directos en el arreglo social de la organización, que suscitan tensiones e incertidumbres pues se modifican los niveles de autoridad, los estilos directivos y las relaciones de trabajo.

Al tener la satisfacción del usuario como principio, la organización por procesos eleva al

rango de supremo valor administrativo la calidad y la eficiencia económica, aunque incorpore también otros valores administrativos que proceden de la cultura organizacional y de las convicciones de sus directivos. Dejar fuera estos valores o contradecirlos ocasiona que la operación se condene a la ineficacia por desconcierto o descontento. En el sector público hay necesariamente valores administrativos adicionales, que proceden de los valores políticos de los gobiernos republicanos y democráticos. Además de la eficiencia y calidad, son valores irrenunciables la observancia de la legalidad, la documentación accesible al público ciudadano, la rendición de cuentas de las operaciones y resultados, el respeto de las facultades y competencias de otras instancias que intervienen en el proceso, el igual trato a los usuarios, la participación ciudadana...

### *La estructuración del proceso*

Conforme a las exigencias de la GC, la nota esencial del proceso es estructurarse como *la cadena proveedor-cliente* o como *la cadena proveedor ⇒ organización ⇒ cliente*. Esto quiere decir que las operaciones de la organización se diseñan y ejecutan como eslabones de una cadena de proveedores y de clientes internos o, dicho de otro modo, como eslabones de un proceso de trabajo que se ha estructurado en formato de relaciones entre proveedores y clientes. En el enfoque de proceso toda operación es esencialmente producción de algo para alguien. El trabajo anónimo, automático y sin intencionalidad desaparece. Más aún, por formar parte de sectores industriales cada vez menos integrados verticalmente, la organización misma es externamente un eslabón de una o varias cadenas de proveedores y clientes, que por sus resultados pueden haberse constituido en reales “cadenas de valor” (nacionales, regionales o mundiales).

Por consiguiente, tanto en su vertiente interior como en la exterior, una organización es estructuralmente tridimensional. Hacia dentro de sí misma cada unidad o persona tiene tres aspectos y cumple tres roles, el de *cliente*, *productor* y *proveedor* y hacia afuera, en la medida en que forma parte de algún entramado productivo y comercial, la organización en su conjunto posee también esos tres semblantes y desempeña esos tres papeles. En las organizaciones de calidad cada persona o unidad tiene carácter de cliente, en tanto que recibe de otros agentes productos que son los insumos de su trabajo, que él a su vez reelabora en su carácter de productor. El producto de su trabajo con nuevas propiedades será a su vez suministrado a otros que esperan de él como proveedor esos productos para comenzar su trabajo. Lo mismo puede decirse de toda la organización perteneciente a una cadena o red productiva. Su producción depende de los productos de otras organizaciones y sus productos finales son insumos básicos o intermedios para la producción que realizan otras organizaciones de la red.

Estos tres roles exigen conductas distintas y siguen diferentes especificaciones para

cumplir idóneamente con cada uno de los tres roles. Hay que precisar las características precisas que el insumo de un proveedor ha de poseer para que pueda ser considerado útil o valioso para el trabajo de otra persona o unidad-cliente, así como hay que precisar las características que ha de cumplir el trabajo de éste para que sea un productor cuyos productos reúnan las especificaciones correspondientes a las expectativas de otra persona o unidad y de esta manera sea un proveedor de calidad. En resumen, cada persona o unidad en una organización pública es receptor de un insumo, transformador del mismo mediante su trabajo y proveedor de un nuevo producto a un cliente sucesivo. Este triple semblante del trabajador es algo nuevo en el sector público que, por su organización funcional, suele definir unitariamente el perfil de puesto y la función del cargo, sin vincular su actividad con las operaciones anteriores y las posteriores. En la medida en que estos tres roles se ejercen en conformidad con los estándares prescritos se incrementa el valor de la cadena y del producto final, mientras de lo contrario se incrementan sólo los costos por defectos, retrabajos, redundancias y controles.

La lógica del cliente-proveedor interno tiene como efecto desplazar la atención de la función al proceso, lo que significa desplazarse de los efectos de las actividades hacia las causas. Esto significa que, con base en ciencia, tecnología o experiencia, se estructura el proceso como una cadena causal que se considera razonable o suficientemente idónea para producir el producto final. Cuando no se cuenta con teorías y tecnologías probadas, el proceso es necesariamente un ciclo experimental de conjetura y refutación, un proceso de aprendizaje incesante (a la manera del ciclo Shewhart, Deming), que nos hace descubrir progresivamente las acciones que están en mejor aptitud de realizar los resultados deseados y a descartar otras. Por consiguiente, cuando se tienen evidencias de que los efectos esperados no ocurren, los productos son disconformes y la frustración o deserción de los clientes externos va en aumento; hay que revisar el eslabonamiento causal del proceso, analizándolo de adelante hacia atrás y de abajo hacia arriba en la organización, es decir, de los efectos a las causas o desde el producto/ servicio final hacia los altos directivos cuyas decisiones estructuraron el proceso. La revisión llevará a identificar actividades faltantes o sobrantes, discontinuidades, ubicación incorrecta de las acciones en la secuencia operativa, información faltante sobre las especificaciones por cumplir o información ambigua para cumplirlas, procedimientos de trabajo imprecisos o erróneos, instrumentos sin las capacidades requeridas, exceso de personal en el cumplimiento de la misma tarea, tiempos muertos, nudos o embotellamientos críticos, carencia o tardanza de los soportes básicos que proceden de otros procesos o departamentos funcionales...

La identificación de los defectos de la cadena causal del proceso llevará a rediseñar entera o parcialmente el proceso o el sistema de procesos y, cuando se procede con rigor, llevará a revisar el mismo arreglo organizacional, su división del trabajo, que puede ser dispersa o fragmentada, y/o su distribución de la autoridad, que puede tener un hacinamiento innecesario

de niveles jerárquicos en su línea de mando e imprecisión en sus ámbitos de mando, con el resultado de incrementar costos pero no añadir valor en la realización de sus productos. La NPG, con su fuerte énfasis en la eficiencia y calidad del servicio público, ha recomendado que se revise la pirámide jerárquica del ente público, la cual es legalmente imprescindible por razones de mandato ciudadano y responsabilidad pública, pero administrativamente ineficiente cuando sus peldaños son excesivos, redundantes, discontinuos o sus facultades son imprecisas o contradictorias entre sí.

Por lo dicho, se puede inferir que el enfoque de procesos implica tres pasos fundamentales en su estructuración, que son válidos tanto para el sector privado como el público: a) *la estandarización de los procesos*; b) *la racionalización de los procesos*; c) *la delimitación de las relaciones clienteproveedor*.<sup>38</sup> El proceso de manufactura o de servicios no podrá tener capacidad productiva ni eficiencia económica, a menos que se establezcan y prescriban de manera precisa las especificaciones o atributos que debe poseer el producto final para estar a la altura de las expectativas de los clientes y, en consecuencia, las especificaciones o atributos que debe tener cada una de las actividades para estar en aptitud de producirlo con la configuración esperada y de manera constante. Estas especificaciones son en sentido estricto “estándares” porque se consideran válidas para las acciones de producción y los productos de una organización y, por ende, asumen el rango de normas que se aplican de manera universal y obligatoria. Se trata de normas de acción, no de indicaciones o sugerencias optativas, aun si las normas puedan incluir un cierto grado de tolerancia a la infracción o la disconformidad. La estandarización es condición necesaria para asegurar razonablemente la eficacia y calidad del trabajo, en tanto sus normas de acción hacen posible la efectuación de los productos conforme a los atributos requeridos y de esta manera satisfacen de manera constante las expectativas de sus requeridores y no de manera variable o discontinua, como suele ocurrir tanto en el sector público como en el privado.

La estandarización de las actividades no es el criterio último del diseño del proceso. En tanto se refiere a las actividades de producción del producto deseado o exigido, no puede más que fundamentarse en el *criterio de racionalidad*, en su doble sentido de eficacia causal y eficiencia técnico-económica. La estandarización se justifica porque es el modo de asegurar laboralmente la causalidad o racionalidad de las acciones. Por consiguiente, o los estándares son especificaciones imperativas de acción causalmente idóneas, eficaces, o son desechables. La condición de eficacia de una organización es lograr que las actividades de los varios operadores cumplan con sus especificaciones normativas, sin excepciones o con tolerancias muy restringidas. La racionalidad exige de entrada construir la secuencia de operaciones causalmente idónea y eficaz y, en un segundo paso interdependiente, exige coherentemente eficiencia en la eficacia, el menor consumo de recursos en la realización del producto. No hay modo de justificar racionalmente la ineficacia o la eficacia ineficiente. Por consiguiente, lo irracional es estandarizar acciones y exigir que se cumplan los estándares, cuando es evidente

que se trata de acciones causalmente ineficaces o ineficientes. En consecuencia, puesto que la realización del producto es concretamente un proceso de trabajo humano, la secuencia causa-efecto, insumo-producto es el flujo de trabajo que toma la forma secuencial de proveedor-cliente, a saber, productores cuyos productos son insumos para el trabajo de otros que son sus clientes, los cuales son a su vez proveedores de sus productos hacia otros trabajadores. En el proceso, el esquema conceptual causa-efecto se traduce laboralmente en el esquema proveedor-cliente, en secuencia progresiva. El seguimiento y control de la secuencia del trabajo será asimismo necesario para asegurar el cumplimiento de las especificaciones e introducir oportunamente las correcciones.

Por ser la referencia de la eficacia y la eficiencia del proceso, la racionalidad es el eje del (re)diseño del proceso, que establece el número y tipo de las acciones productivas necesarias y determina la secuencia de los insumos, acciones y productos de los proveedores, productores y clientes. El diseño del flujo o la secuencia del proceso (según las diversas terminologías) exige una mente metodológicamente entrenada a la causalidad, que es capaz de identificar la serie de cambios de estado que comprende un proceso para llegar al cambio de estado final, representado por el producto final de valor, y que es capaz de identificar además los factores que causan ese cambio o lo obstaculizan y que obviamente podrán ser los materiales, los insumos, las habilidades de las personas, las especificaciones de las actividades, los métodos de trabajo, las capacidades de los equipos o tecnologías de producción. Sin cultura de la causalidad no hay trabajo ni administración ni gerencia, menos aún GC. Por eso el control estadístico del proceso se despliega en modelos y métodos causales (diagrama Pareto, diagrama Ishikawa...), como veremos después.

Las *actividades* son las unidades en que se divide el proceso o, dicho metafóricamente, los eslabones de la cadena de causalidad y valor que es el proceso. Cada actividad es una unidad de trabajo, que puede realizar un trabajo material o uno mental, y que puede ser una actividad simple o una actividad compleja que agrupa múltiples acciones más simples, llamadas “tareas” u “operaciones”.<sup>39</sup> Una actividad puede en ciertos casos llegar a ser un “subproceso”, cuando incluye numerosas y diversas operaciones para poder realizarse y tener un producto. Cada actividad se pone en movimiento por sus insumos, que pueden ser insumos materiales para transformar físicamente en productos tangibles o que pueden ser insumos informativos para transformar intelectualmente mediante el análisis y cuyo producto suele ser una autorización (de un crédito, un permiso, una beca...) o una transacción económica (compraventas de tangibles e intangibles, por ejemplo) o un plan de acción.

La primera operación básica de la estructuración consiste en establecer con precisión *los límites* del proceso, la actividad que representa el punto de partida del proceso y la actividad que se considera que es su punto de llegada en tanto que arroja el producto final previsto. Esta operación suele ser fácil en los procesos de transformación física (manufactura o servicios), pero es más fluido en los procesos de autorización y transacción. Fijar también los tiempos de

un proceso en su conjunto o en sus actividades particulares es un requisito relevante para la eficiencia, la calidad y la competitividad, por lo que se asigna normativamente a cada actividad un tiempo preciso de ejecución.

Cada actividad es una operación transformadora que tiene como resultado un producto. En los procesos es normal que haya actividades que agregan valor, en la medida que el cambio de estado del insumo represente por sus nuevos atributos un efecto intermedio que es necesario para producir el efecto final. Hay también actividades que no producen valor agregado, porque son redundantes y no cambian en nada las condiciones del insumo recibido y simplemente lo transfieren de un sitio a otro, o porque son meras actividades de control interno, que tratan de disminuir la frecuencia de las disconformidades y retrabajos. Normalmente, en la GC, se trate de reingeniería o no, las actividades redundantes de trabajo o de control innecesario son las candidatas a ser suprimidas porque significan costos innecesarios sin beneficios para el cliente externo, el cliente interno o los directivos y propietarios de la organización.

Las actividades son realizadas por personas que pertenecen normalmente a una unidad o entidad administrativa según la distribución de la autoridad y la división del trabajo que están vigentes en la organización. Los procesos relativamente sencillos son los que para la realización de sus actividades necesitan de un número reducido de unidades administrativas y de unidades que comparten un rango jerárquico semejante, mientras los procesos complejos se distinguen por contener un número relativamente mayor de unidades participantes, de unidades con diversas especialidades y de unidades con diversos rangos jerárquicos. Debido a la tradicional estructura jerárquico-burocrática de la AP y a su estilo directivo, que concentra las decisiones operativas y supervisa su ejecución, es frecuente encontrar procesos en cuyo flujo de trabajo se hace presente un desproporcionado número de unidades de la alta dirección, con el efecto de que su presencia dificulta y encarece el proceso con intervenciones extemporáneas o redundantes en vez de hacer previsible su marcha y darle fluidez.

Para asegurar y/o controlar la eficiencia y calidad en el (re)diseño del proceso, tarea analítica y directiva fundamental es examinar el número, tipo y atribuciones de las unidades participantes y sus rangos jerárquicos respectivos, para determinar si los aportes que hacen al proceso son imprescindibles o son prescindibles y, por consiguientes, si se justifica o no la intervención de esa unidad y de sus directivos. En caso positivo, se procede a definir las especificaciones, localización y tiempo de sus actividades, mientras en caso negativo se procede a aligerar el flujo del proceso cancelando su intervención. Para valorar la necesidad y pertinencia de las unidades que intervienen en la marcha del proceso se lleva a cabo un análisis que relaciona las actividades que realizan las unidades participantes y sus directivos contra los productos que realmente aportan. El resultado del análisis suele tomar la forma de una *matriz de actividades vs. funciones/cargos* de las unidades participantes. A partir de los resultados de la correlación, que mostrará cuáles son los aportes imprescindibles o

prescindibles de las unidades que participan en las actividades del proceso, se decide conservarlas o descartarlas y, en caso de decidir su continuidad, se prescriben nuevas especificaciones a sus aportes para que sus contribuciones sean congruentes con la elaboración del producto final.

Para la eficacia y calidad del proceso es crucial asimismo identificar los factores que determinan que la marcha del proceso se desarrolle según los estándares establecidos y localizar los factores que son los causantes de las disconformidades y que ocasionan además otros efectos indeseados (financieros, de reputación social, mercadotécnicos) que en cadena se derivan de los incumplimientos y defectos. Los factores causales de la disconformidad y bajo rendimiento pueden ubicarse en varios sitios del proceso y no necesariamente en el desempeño de las personas, a las que se imputan con frecuencia las imperfecciones, costos, atrasos. Las imputaciones por errores, sustentadas con datos empíricos (“control estadístico del proceso”), pueden situarse en defectos del diseño del proceso (es decir, exceso de unidades participantes, fragmentación y discontinuidades de operaciones, equivocaciones en el cálculo de los tiempos y en las especificaciones de actividades y productos...) o ubicarse en lagunas o imprecisiones de información sobre los procedimientos a seguir en el trabajo, en equipos con capacidades inferiores de producción a las calculadas, en condiciones laborales y físicas problemáticas, etc. En cualquier caso, la lucha contra la disconformidad debe ser sostenida mediante controles inteligentes y mensurables.

En la mayor parte de los gobiernos y empresas los procesos en curso no han sido diseñados deliberadamente, lo que facilitó la crítica acertada de la “reingeniería” y su propuesta de rediseñar totalmente los procesos de la organización como si ésta comenzara de nuevo sus actividades. Los trabajos que aquí y ahora se llevan a cabo en una organización son más bien resultados de contingencias históricas, sedimentaciones de decisiones y preocupaciones del pasado, correlaciones de fuerzas internas que existieron en un momento dado, creencias tecnológicas, presunciones de costos y beneficios, ideas del pasado sobre el mejor modo de organizarse y de motivar al personal, etc. Estas historias organizacionales y decisionales explican, por ejemplo, por qué los procesos de los gobiernos son sorpresivamente distintos entre sí, no obstante que atienden las mismas materias, objetivos y clientes. Explican también los laberintos y atascos de las tareas gubernamentales cuyo resultado final queda muy lejos de las necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios y tiene como resultado político que los ciudadanos pierdan la confianza y la estima en la AP, la cual sigue siendo vista como una organización anquilosada por sus prácticas innecesarias, que toman la forma de trámites abultados y requerimientos impertinentes: “tramitología”.

En la revisión y reestructuración de los procesos en el sector público los pasos a seguir, independientemente de los nombres que reciben de los diversos autores especializados, son las tareas de la representación, el análisis, la modelación, el rediseño del proceso en curso, la implementación del proceso rediseñado y el ajuste del proceso rediseñado a nuevas

circunstancias. En la práctica consiste en:<sup>40</sup>

a) Identificar los procesos sustantivos de la organización, los que generan valor agregado a sus clientes, ciudadanos clientes. Algunos de los procesos son legalmente prescritos y otros han sido ideados y formalizados para realizar las funciones públicas prescritas;

b) Conocer el proceso tal como transcurre en la actualidad y describir el número y secuencia de sus actividades, así como el número y rango jerárquico de las unidades administrativas que intervienen en su desarrollo y su aporte real;

c) Modelar/representar/diagramar/mapear el flujo del trabajo del proceso en curso conforme a los métodos de análisis de proceso, que exigen conocer con precisión la secuencia de insumo-trabajo-producto y, en correspondencia, la identificación y secuencia de los proveedores-productores-clientes y de sus responsabilidades particulares;

d) Identificar las normas, políticas, sistemas y estructura de la organización que constituyen el marco y el soporte de los procesos;

e) Rediseñar técnica y socialmente la secuencia de las actividades del proceso y establecer nuevos procedimientos a las actividades y especificaciones a sus productos, en caso de que el análisis haya identificado que los resultados del proceso en curso muestran disconformidades frecuentes y graves respecto de las especificaciones exigidas a los productos intermedios y al producto final. El rediseño procede obviamente conforme a los requisitos fundamentales de la calidad y la eficiencia, pero debe incorporar también otros valores administrativos que en el sector público son obligatorios e irrenunciables, tales como la legalidad, la transparencia, la observancia de las competencias de las autoridades, el trato no discriminatorio de los ciudadanos...<sup>41</sup> f) Poner en operación y a prueba durante un tiempo razonable el nuevo diseño del proceso, respaldándolo con actividades de información, explicación, justificación, motivación, entrenamiento y asistencia técnica a sus operadores; g) Aprender de los resultados, hacer correcciones, formalizar (“institucionalizar”) los nuevos procesos e intentar siempre mejoras e innovaciones.

Todas estas actividades requieren capacidades analíticas desarrolladas y probadas (acaso certificadas) de los rediseñadores, pero sobre todo deben representar una extraordinaria ocasión para aprovechar respetuosa y sinceramente la experiencia, el saber y la voluntad de servicio del personal público que conoce las áreas críticas de los procesos y señala con objetividad las operaciones que han acreditado eficacia en el tiempo por encima de cambios de gobierno y directivos, las actividades que sobran o son improductivas, el desperdicio de recursos, las tecnologías inapropiadas en uso, los puntos fatigosos del proceso por la presencia de mandos superiores que no aportan nada al rendimiento y, con frecuencia, la rigidez y ambigüedad de varias normas jurídicas, reglamentos internos y reglas de operación. Involucrar a los servidores públicos en la representación, análisis, modelación y rediseño del proceso suele ser un reconocimiento esperado a su capacidad profesional y un momento de renovación de la organización, que brinda la ocasión de crear o reafirmar la cultura de



### *Organización por procesos y organización por funciones*

La forma tradicional de organización del sector público es jerárquico-burocrática y de tipo funcional, que ha sobrevivido y se ha afirmado entre otros factores por ser la forma prescrita por las leyes orgánicas de la AP de los Estados nacionales. Por ende, la introducción de la GC en la AP representa todo un reto, en razón de que sus principios de calidad total o de sistema de calidad exigen organizarse por procesos y este tipo de organización altera tanto la estructura de autoridad y trabajo de la administración en modo burocrático y funcional. El desafío puede tensar a la AP en el caso de que la GC presente su propuesta en los términos de un dilema organizativo y exija elegir entre la alternativa de organizarse por procesos y la alternativa funcional. La tensión desembocaría además en una discusión intransigente y sin salida si cada alternativa pretendiera afirmarse como la forma correcta de organización y descalificara a la otra como ineficiente. El desafío puede en cambio ser inteligentemente procesado si la estructura de la AP encuentra la posibilidad de que coexistan las dos opciones organizativas con diversos equilibrios, tal como ocurre en muchos gobiernos contemporáneos que han empezado a operar en el formato de procesos (que hasta han sido certificados ISO) sin remplazar el marco de la estructura funcional de la AP.

El debate entre funciones y procesos, que ahora captura a la AP, ha sido algo constante en la empresa privada, por cuanto tiene que ver con la cuestión acerca de cuál de las dos opciones es más eficaz y eficiente, aunque el debate se ha resuelto de manera pragmática mediante formas compuestas que combinan las dos opciones. Por más que hoy se le caricaturice como organización por “silos”, “de chimeneas”, “por compartimentos estancos”, que propicia la incomunicación, la insolidaridad y una visión fragmentada del quehacer de la organización, la estructura funcional tiene fuertes razones a su favor, aun si sus limitaciones son visibles en estos tiempos en los que el consumidor para el futuro de las empresas y los ciudadanos para sus gobiernos han alcanzado una importancia decisiva. Justamente la centralidad del consumidor y del ciudadano en la producción de los bienes y servicios, privados o públicos, ha sido el factor que ha impulsado la idea de que es mejor la opción organizativa por procesos que por funciones.

El debate es central pues concierne al diseño de la estructura de la organización y, en consecuencia, al problema de la manera como han de agruparse las varias operaciones y los varios puestos que la organización requiere para poder producir sus bienes y servicios. Puesto que una organización es una acción colectiva y alcanza sus objetivos en modo colectivo, las operaciones y los puestos no pueden ser elementos inconexos sino requieren ser agrupados en

unidades. Hay entonces que plantearse el problema sobre la forma apropiada de agrupar los elementos humanos y sus operaciones. La manera como se agrupen las unidades define la distribución de la autoridad y la división del trabajo de la organización, el sistema de autoridad y el sistema de trabajo, que constituyen la espina dorsal de la organización y tienen su expresión en el llamado organigrama. Los criterios básicos para agrupar puestos y tareas han sido diferentes según las perspectivas de los teóricos de la organización,<sup>43</sup> pero H. Mintzberg los comprime en dos: “agrupamiento de mercado” y “agrupamiento funcional”, que significan, con otro lenguaje “agrupamiento por procesos” y “agrupamiento por funciones”, que es el que aquí interesa. La distinción entre procesos y funciones puede a su vez ser reelaborada correctamente como “agrupar actividades *por los fines*, por las características de los mercados a los que sirve la organización (los productos y servicios que brinda, los clientes a quienes suministra los productos y servicios, los lugares donde los suministra) o agruparlas *por los medios*, por las funciones (incluyendo procesos de trabajo, destrezas y conocimientos) que usa para producir sus productos y servicios” (Mintzberg, 1992: 48).

Estas observaciones son de ayuda, pues la distinción entre procesos y funciones puede ser entendida como una distinción complementaria o interdependiente y no polarizada, en tanto la opción organizativa por procesos presta más atención a los fines de la organización, a sus mercados,<sup>44</sup> mientras la opción funcional presta más atención a los medios de la organización para realizar sus fines y responder a sus mercados. La correlación conceptual no tiene por qué abandonarse en la realidad organizativa, aun si la organización funcional, al poner el acento más en los medios, tendrá como resultado previsible que las unidades pierdan de vista sus fines últimos, sus mercados, su razón de ser, y que la organización por procesos, debido a su extroversión hacia los clientes o a su concentración en el desarrollo exitoso de un proceso particular, tienda a perder de vista el conjunto de la organización y a desinteresarse de su equilibrio general.

A este punto, puede pensarse que es responsabilidad fundamental de la alta dirección controlar los desequilibrios que cada una de estas dos opciones genera de manera inevitable. Mediante varias medidas la dirección puede hacer que los que trabajan en el formato funcional no olviden los fines últimos ni a los beneficiarios externos del trabajo de la empresa o del gobierno, así como hacer recordar a los operadores de los procesos que éstos forman parte de una organización mayor y que los procesos se desarrollan gracias a los desempeños de otras unidades de la organización, por lo que deben prestar atención al desempeño e interés general de la organización. De hecho, la deserción de los clientes a los productos de la empresa y la desafección de los ciudadanos a su gobierno es el resultado natural de las organizaciones funcionales cuando olvidan sus mercados. Asimismo el desinterés que suele mostrar el formato de procesos por las necesidades del conjunto de la organización provoca controversias y divisiones internas que condenan ineficiencias y hacen prácticamente imposible el logro de la calidad. En los dos casos los efectos son mortales:

desposicionamiento, insignificancia social y riesgo de desaparición de la organización.

En cualquier caso, las dos opciones eligen valores administrativos importantes y poseen ventajas y características que son compatibles con el ordenamiento jerárquico-burocrático del sector público, cuyas condiciones esenciales son la legalidad, la autoridad y la especialidad. Estos tres requisitos fundamentales, que hacen posible que la organización sea de carácter público, pueden ser satisfactoriamente cubiertos tanto por la configuración mediante procesos como por la configuración funcional que hasta la fecha ha sido la única o la predominante. Se infiere entonces que la organización burocrática de la AP no es equivalente sin más a organización funcional y que puede adoptar legítimamente otra configuración si se aseguran la legalidad, la autoridad y la especialización profesional, que garantizan a su vez la naturaleza pública de la AP y su eficacia administrativa. Dicho de otro modo, la “dominación legal-racional”, característica del Estado moderno, puede asumir distintas configuraciones administrativas, de modo que la propuesta de organizar a la AP como un sistema de procesos no debe considerarse una heterodoxia administrativa pública, institucionalmente inviable y vedada. La decisión del gobierno por una u otra opción de estructura administrativa dependerá de múltiples factores, tales como sistema político, cultura administrativa, grado de desarrollo de la ciudadanía, estado de las finanzas públicas y otros factores.

El valor y el atractivo de la *organización funcional* es su interés por asegurar la identidad y la integración de la organización, bajo el argumento de que sólo una organización cuyas unidades particulares trabajen en función de las demás puede garantizar la acción colectiva y evitar divisiones que repercutirían negativamente en la eficacia de la acción colectiva. El principio de la identidad e integración de la organización, entendida como la condición imprescindible de la operación exitosa, tiene consecuencias conceptuales y prácticas, tales como la idea de la organización como una totalidad; la idea de que las unidades operativas no pueden ser entidades independientes o autónomas sino partes de esa totalidad, de modo que su operación está en función del mantenimiento y desarrollo del conjunto; la idea de la superioridad del todo sobre las partes o la dependencia de las unidades particulares y, por ende, el peso de la línea de mando sobre los operadores y la existencia de una autoridad suprema que se responsabiliza de asegurar la integración y el funcionamiento de la organización en su conjunto.

Incorpore o no una visión orgánica, la estructura funcional supone justamente que las unidades o agrupamientos o departamentos cumplen “funciones”, es decir, desempeñan actividades específicas cuyo producto es o ha de ser de utilidad para otras unidades y por su medio ser de utilidad para el funcionamiento general de la organización. A su vez cada una de las unidades se estructura como totalidades particulares, en el sentido de que sus divisiones internas de trabajo y las operaciones de sus varios puestos se diseñan de modo que sus productos particulares sean aportes a la producción del rendimiento global de la unidad, así como la unidad opera para provecho de otras unidades laterales o superiores y todas para el

funcionamiento cabal de la organización.

La concepción holística de la organización funcional no es sólo un modo de integrar los trabajos diferentes que implica la acción colectiva de producir bienes o servicios de manera sistemática. Tiene además buenas razones prácticas a su favor, que son de orden económico (es una organización más eficiente) y de orden técnico (es una organización más eficaz). Principio básico del diseño funcional es hacer que los aportes de las unidades tengan alcance general o el mayor alcance posible en la organización, de modo que el efecto final sea un equilibrio eficiente entre los costos y los beneficios. Su primer efecto es favorecer economías de escala, puesto que si cada unidad o departamento (por ejemplo, dirección de personal, de comercialización, de finanzas, de producción, de compras...) ha sido diseñado para que su trabajo y sus productos particulares sirvan al conjunto de la organización o a grandes sectores de la misma, el efecto previsible es lograr ahorros considerables y beneficios generales. Al concentrar los recursos humanos y materiales en unidades específicas de utilidad general en vez de dispersarlos en numerosas unidades singulares para hacer el mismo trabajo pero con un alcance reducido, la organización funcional propicia la eficiencia. En conexión, el enfoque funcional propicia la especialización en el trabajo, que es un factor clave para la eficacia y eficiencia general. Al concentrar en determinadas unidades la ejecución de un determinado trabajo de utilidad general, en lugar de dispersar el mismo tipo de trabajo entre varias unidades, el efecto previsible es que determinados grupos y puestos alcanzan la más alta especialización cognoscitiva, operativa, directiva y desarrollan conocimientos, capacidades y destrezas que permiten esperar que sus acciones sean seguramente eficaces en la producción de los resultados que de ellos se esperan y lo hagan seguramente a menores costos. Por último, la organización funcional parece señalar con mayor claridad los centros de mando y responsabilidad a los que pueden imputarse los logros, errores, incumplimientos.

El holismo funcional tiene empero efectos indeseados. El primero es una visión internista del trabajo y la administración, una idea ensimismada de la producción y la gerencia. Las unidades trabajan para otras unidades y/o para el conjunto de la organización y se da por supuesto que la resultante del trabajo conjunto es la realización del objetivo deseado o la producción del bien y servicio de valor para sus destinatarios externos. En el arreglo funcional, interesa a los departamentos procurar beneficios a los demás departamentos internos que componen la organización. Los beneficios externos que el trabajo de la organización genera no son un propósito deliberado de las unidades funcionales sino la resultante de la agregación de los múltiples desempeños de las varias unidades particulares. La preocupación externa no es considerada decisiva para el desempeño de la organización. La producción interna cuenta más que el producto externo. El arreglo funcional induce a que las unidades y sus directivos se preocupen más por su área de trabajo que por el proceso completo de producción de la empresa o de la AP y por su objetivo-producto final. Funcionalismo puro y mano invisible, que considera demasiado optimístamente que la

producción del beneficio es el resultado automático del trabajo general de la organización, sin necesidad de orientar directa y expresamente el trabajo colectivo. No es extraño entonces que la organización funcional termine en muchas ocasiones por adoptar normas y procedimientos que obedecen a sus propios intereses internos o a sus concepciones particulares sobre la manera de hacer el trabajo y se vuelva inflexible, preocupada por mantener sus rutinas más que por brindar resultados de valor a los ciudadanos a los que dice servir, desarrollando incluso actitudes hostiles hacia aquellos que plantean demandas especiales a las que sus procedimientos estandarizados no pueden dar respuesta.

Otra consecuencia del holismo funcional es el verticalismo de la organización, su perfil típicamente jerárquico y su tendencia a incrementar los niveles y unidades de mando. Este resultado es obligado y se debe a que el enlace entre las unidades no es algo que se deriva del mismo flujo de trabajo de la unidad, pues en el enfoque funcional no existe un proceso de trabajo unitario que atraviese toda la organización (o grandes sectores de ella), incorpore a las varias unidades con un rol preciso dentro del proceso y señale la manera como se articulará con las demás unidades participantes (por ejemplo, mediante relaciones secuenciales de insumo-producto). Cada departamento funcional es independiente, tiene su trabajo propio y sus productos finales propios (planificación, contratación de personal, asignación de recursos, compras, ventas, por ejemplo) y se supone o se vigila que sean de utilidad al trabajo particular que desarrollan las demás unidades. En el formato funcional no hay tal cosa como una cadena productiva, en la que cada unidad es eslabón de un proceso productivo continuo. A decir verdad, la estructura funcional carece de un mecanismo interno para coordinar el flujo de trabajo. Por consiguiente, la coordinación no ocurre dentro del proceso de trabajo sino mediante unidades jerárquicas externas al trabajo y de nivel superior, que ordenan y vigilan el trabajo ajeno y que proliferan a medida que aumentan las unidades y sus correlaciones.

Esta situación ha llevado a señalar que el formato funcional promueve la segmentación, la fragmentación, el aislacionismo dentro de la organización, a pesar de su énfasis en la totalidad y la integración, y que el formato se traduce en comportamientos de incomunicación e indiferencia entre las unidades y las personas y, a la postre, en desresponsabilización por los productos finales o por los objetivos. Es lógico entonces que el formato requiera de numerosos puestos de autoridad y que éstos tengan una doble tarea, asegurar que la unidad cumpla con su función particular y encargarse de los enlaces de su departamento con las demás unidades, de transferir y recibir los productos y verificar su utilidad, así como de resolver conflictos. Se infiere también que a mayor número de unidades o departamentos funcionales se exige mayor número de figuras y niveles de autoridad para coordinar y eslabonar desde afuera los productos del trabajo de cada una de ellas. En conexión, se critica la ineficiencia que por su gasto conlleva la proliferación de unidades de autoridad entre departamentos independientes, cosa que propició el taylorismo, que prescribió trabajos simples y repetitivos y ámbitos de control estrechos.<sup>45</sup>

El agrupamiento por función... refleja una abrumadora preocupación por las interdependencias de proceso y de escala, generalmente a expensas de las interdependencias que tienen lugar dentro del flujo de trabajo. Agrupando sobre una base funcional, la organización puede unir recursos humanos y materiales a través de diferentes flujos de trabajo. La estructura funcional también alienta la especialización... Pero estas mismas características indican la principal debilidad de la estructura funcional. El énfasis sobre especialidades estrechas disminuye la atención sobre la producción más amplia. Los individuos se centran en sus propios medios, no en los fines más amplios de la organización. Más aún, el desempeño no puede ser medido fácilmente en la estructura funcional. Cuando caen las ventas, ¿de quién es la culpa: del *marketing* por no esforzarse suficientemente o de la fabricación por mala confección? Uno culpará al otro, sin que nadie tome la responsabilidad del resultado final. Se supone que alguien allá arriba cuida de todo [Mintzberg, 1992: 52-53].

El valor de la *organización por procesos* es su interés por asegurar de manera directa y expresa la generación de valor a los clientes o los mercados de la organización, bajo el argumento de que la generación de valor al consumidor o al ciudadano es el factor que hace posible la significación social y la supervivencia de una empresa o un gobierno. El cultivo de la cohesión interna de la organización es una condición relevante, acaso necesaria, pero seguramente insuficiente para que una empresa o un gobierno produzcan bienes y servicios de calidad y cumplan su función social o pública. Lo que ocurra internamente en la organización no es de interés ni utilidad de los clientes, como lo han mostrado las múltiples reformas de empresas y de gobiernos que sólo interesan a sus propietarios y autoridades pero dejan indiferentes a sus clientes, a menos que los resultados de las reformas arrojen productos de utilidad para ellos. Y esto se logra, como ya se ha dicho, si se reordena la empresa o el gobierno en forma de una cadena de operaciones orientada directa y expresamente a cumplir con las expectativas de los usuarios externos. En el formato de procesos la organización vive para sus mercados externos, no para sí misma. La importancia del enfoque de proceso se debe a que la organización se ha estructurado deliberadamente como un proceso de trabajo dirigido a realizar el producto final de interés del cliente, sin otros objetivos adicionales y sin rodeos. Esta intencionalidad directa al producto y usuario final asegura en principio eficacia, eficiencia y calidad.

En su aplicación pura la organización por procesos carece de las virtudes de la economía de escala y la especialización, que distinguen a la organización funcional. El formato organizativo de procesos es propenso a mayor consumo de recursos, particularmente si los puestos, el personal y el equipo, que en el arreglo funcional estaban concentrados en determinadas unidades de servicio y utilidad general, deben reproducirse en cada proceso. Si no le es posible por su diseño crear o aprovechar las economías de escala, la eficiencia de la organización por procesos se debilita. Lo mismo ocurre por el lado de la especialización, pues la organización por procesos propicia que la especialización de los operadores sea corta y pueda volverse irrelevante si induce a que los operadores dominen sólo las especificaciones prescritas para su trabajo, las cuales pueden ser simples y minuciosas (como en los esquemas productivistas del taylorismo), o bien propicia que la especialización sea laxa cuando retórica o realmente insiste en que la operación del proceso requiere de equipos plurifuncionales,

multimodales, dotados de competencias generales más que entrenados a tareas específicas, que son además los “dueños del proceso” y en consecuencia están llamados a hacer varias tareas y a cambiar de tareas según se presenten las circunstancias. Este punto de vista creativo puede ser idóneo para procesos de operaciones y productos simples, repetitivos y orientados a usuarios estables y en los que los resultados cuentan más que cualquier otra cosa (servicios escolares, pagos de ciudadanos por permisos o documentos, por ejemplo). Pero difícilmente puede ser un criterio para procesos que implican operaciones complejas por sus componentes técnicos o sociales y con productos finales complejos (como ocurre, por ejemplo, en los servicios financieros o en los programas de combate a la pobreza) y en aquellos procesos en los que tanto o más que los resultados cuentan los procedimientos que se siguen en las actividades y que en caso de incumplimientos comportan responsabilidades civiles y penales.

Por último, las estigmatizadas divisiones funcionales pueden renacer bajo la forma de “barreras entre procesos”, que son estructuralmente el efecto de la autonomización de los procesos que el formato por procesos puede propiciar, independientemente de otros factores coyunturales, como la lucha por la obtención de recursos escasos o por la reputación social a expensas de los otros procesos en operación. La tendencia de los procesos a desarrollarse de manera independiente puede ocasionar ineficiencias e irresponsabilidades particularmente en aquellos casos en que los beneficios que un gobierno quiere entregar a la comunidad o los problemas públicos que pretende resolver requieren de una convergencia sinérgica entre varios procesos, como suele suceder en la mayor parte de la atención a los problemas públicos. De existir incomunicación y contradicciones entre diferentes procesos que atienden a los mismos beneficiarios, el efecto previsible es la ineficacia y la ineficiencia.

El debate es inacabado porque las dos opciones tienen buenas razones para su defensa. Las condiciones internas y las circunstancias externas que experimenta una organización son las que motivan a organizarse de una u otra manera. Cuando los problemas internos de desorden, ineficiencia e irresponsabilidad agobian a un gobierno es posible que se prefiera cerrar filas y poner orden con arreglos funcionales estrictos y líneas de mando precisas. En cambio, cuando los problemas son externos y acaso de orden político porque los ciudadanos están insatisfechos con el servicio público por su pobre calidad, han perdido la confianza en su gobierno y las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política se tensan, es probable que el gobierno decida abrirse y estructurarse a la manera de un proceso de servicio. En el fondo la decisión dependerá de la situación política (la ciudadanía exige transparencia y alto rendimiento o le importan otras cosas), del estado que guardan las finanzas públicas (son necesarios o no ajustes financieros estrictos), de la cultura administrativa (se valora la legalidad, la eficiencia o la flexibilidad) y de otros factores por investigar empíricamente. Las leyes administrativas no deberían bloquear ninguna de las dos posibles configuraciones.

La GC impulsa hoy la necesidad o conveniencia de que el gobierno transite de una organización funcional a una por procesos, con tonos radicales de cruzada organizacional o

con tonos más moderados y respetuosos de la historia administrativa. La propuesta tiene los vientos a su favor, pues teóricos y profesionistas coinciden en estos tiempos en elogiar las ventajas de las organizaciones horizontales, la orientación al cliente, el enfoque hacia resultados, la transversalidad de los programas públicos, el agotamiento de la dirección por mando y control, las competencias y la multifuncionalidad del personal, la descentralización y el empoderamiento...<sup>46</sup> El tránsito no es fácil ni seguro particularmente si el formato organizativo de procesos se asienta en una AP en la que la legalidad y la especialización profesional no está suficientemente acreditada y si no se alimenta de una cultura de servicio, arraigada o que se crea en el momento de la introducción de la GC. Si el personal público no valora sinceramente el servicio al ciudadano, lo previsible es que su foco de atención no sean las expectativas de los ciudadanos sino la observancia de las especificaciones precisas y estandarizadas que el proceso le prescribe, las cuales se agregarán a las otras reglamentaciones internas de la AP ya de por sí pesadas. El resultado final serán nuevas restricciones que, contra las intenciones de la GC, harán menos expedito y esmerado el servicio y replicarán la habitual indiferencia al ciudadano. Esta situación está a la vista en la aplicación masiva de las normas ISO a los procesos de trabajo público, que pueden haber contribuido a una mayor eficiencia interna de la AP pero que no se han traducido en calidad externa de servicio, en la medida en que los ciudadanos no perciben mejoras ni en el producto ni en el trato.

La opción de organizarse expresamente como procesos de trabajo que cruzan los sectores funcionales de una entidad pública es algo que se puede implantar totalmente, abandonando la estructura de los departamentos funcionales. Pero también es posible otra opción de GC, menos radical, y que consiste en: *a)* descubrir y destacar los procesos sustantivos de servicio público que corren a lo largo de la organización, que han quedado ocultados y sometidos por las intervenciones discontinuas de los departamentos funcionales y que sin embargo los atraviesan y son su razón de ser; *b)* representar y rediseñar los procesos, señalando o prescribiendo los aportes (tipo, número y tiempos) que los departamentos funcionales habrán de dar en apoyo al flujo del proceso.<sup>47</sup> Esta segunda opción exige un alineamiento claro y formalizado de los departamentos funcionales a las operaciones del proceso, en vez de su supresión, y parece ser una forma organizativa que suma las ventajas de las dos opciones: mantener la orientación externa directa al ciudadano usuario y preservar la economía de escala, eficiencia y especialización internas. Las varias combinaciones entre función y proceso que se han seguido tanto en el gobierno como en la empresa muestran empero que las unidades funcionales han perdido su superioridad y autonomía habitual. Ahora están expresamente en función del buen desempeño de los procesos particulares de la organización y han atenuado su función genérica de estar en su totalidad al servicio de ésta, con lo que se supera la historia administrativa pasada cuando la suerte del proceso era sobredeterminada por las decisiones de las unidades



funcionales y su marcha y éxito dependían de lo que las unidades funcionales decidieran hacer y cuando decidieran hacerlo, ocasionando intervenciones imprevistas, estancamientos, asincronías... Si hoy en la AP el proceso comienza a destacarse y a adquirir un mayor peso sobre la función ése es el aporte de la gestión de calidad.

### *La operación del proceso*

Los procesos operan conforme a especificaciones precisas y procedimientos formalizados y este modo de operación es condición de éxito productivo. Pero si el proceso es visto únicamente de esta manera, la impresión que se tiene es que la GC, contra sus prédicas y propósitos, reproduce la burocratización de siempre, en tanto incrementa la reglamentación técnica y conductual de los operadores y favorece la rigidez de su comportamiento al exigirles acatamiento a los procedimientos establecidos y obediencia a los encargados de la supervisión del cumplimiento exacto de las reglas. El interés de la NGP por la GC parecería entonces terminar en una contradicción, en tanto que reproduce lo que denunciaba, a saber, la orientación de la acción administrativa pública hacia las reglas y procedimientos más que hacia los resultados, la orientación hacia los superiores más que hacia los ciudadanos y el cultivo de la obediencia más que el de la responsabilidad y del espíritu emprendedor. La GC sería una nueva retórica administrativa y no añadiría nada relevante a la gestión pública, al permanecer enclaustrada en el mismo verticalismo y centralismo y en el mismo internismo y reglamentismo.

No debería ser ésta la conclusión, aunque muchas prácticas de la GC queden con frecuencia agobiadas por los procedimientos formales y estandarizados y den por sentado que si se siguen estrictamente las especificaciones operativas prescritas el proceso se desplegará correctamente y el resultado será el producto-servicio de calidad para su destinatario. Es un supuesto causal válido y, a pesar de su automatismo, deja en claro que en el enfoque de procesos lo que importa es el resultado de valor para el usuario y, en consecuencia, se exigen acciones causales idóneas. Pero, asegurada la corrección causal del proceso, la cuestión siguiente que se plantea de inmediato es la relativa a la dirección o gestión del proceso. Concretamente es la pregunta acerca de cuál es la forma idónea de gerencia del proceso, de modo que la eficacia causal de su diseño se ejerza prácticamente de manera eficiente. La arquitectura del proceso busca asegurar no sólo la realización del producto conforme a las expectativas del usuario, sino una realización eficiente y de calidad que exige ahorrarle costos (económicos y de otro tipo, como físicos, psicológicos, etc.) y asegurarle un servicio satisfactorio o que desborde sus expectativas.

El compromiso de la GC con la eficiencia del proceso y con la calidad del producto-

servicio impulsa principios organizacionales y prácticas directivas que son divergentes de los de la gerencia jerárquico-funcional y que algunos han calificado como “la inversión del organigrama”, una expresión excesiva pero no carente de razón. La metáfora destaca que la GC procede a la inversa de la organización burocrática. Mientras ésta se pone en movimiento a partir de las decisiones de la alta dirección, que descienden por la línea de mando y terminan en órdenes para los operadores, la GC parte de las expectativas del usuario y de las condiciones del punto final de prestación del servicio, continúa por las operaciones del proceso y se eleva a la línea de mando, a la alta dirección, para concluir en la normatividad. Una perspectiva y una cultura organizacional inversa.

Los principios y prácticas de la GC son la valoración del punto final de la prestación del servicio y del personal público “de contacto” o de comunicación directa con el ciudadano; la descentralización de decisiones hacia los niveles operativos, a la que suele hoy llamársele “empoderamiento”; la formación de equipos de trabajo; y finalmente la valoración de la persona, cuya calidad intelectual, moral y cívica es el fundamento real de la calidad de las operaciones, los productos y el servicio. Es también de resaltarse el peso que la GC da al “control del proceso”, de principio a fin, mediante métodos estadísticos.

A la luz de la calidad, entendida como la capacidad de que los productos y servicios correspondan a las expectativas de sus usuarios o las excedan, un principio de acción crucial es recuperar la importancia del contexto físico y laboral en el que tiene lugar la prestación del servicio y, por ende, examinar si existan y sean idóneas las especificaciones de las instalaciones y los atributos del trabajo del prestador a fin de asegurar un servicio de calidad. Al momento de la prestación del servicio, en el que ocurre el encuentro entre el ciudadano y el servidor público (entre el cliente y el prestador), suele llamársele “el momento de la verdad”, dado que el ciudadano va a calificar o descalificar el servicio a partir de la impresión o juicio que se forme de ese encuentro, independientemente de que lo anteceda un proceso impecable en su desarrollo por la calidad de sus insumos, operaciones y productos intermedios, y por la calidad técnica de sus operadores. De aquí la necesidad de valorar el punto final de la prestación, en donde se decide la calidad del servicio público, que no siempre es un acto puntual, aislado, sino una serie de sucesos que experimenta el cliente a lo largo de la prestación del servicio y que se llama “el ciclo del servicio” (por ejemplo, la internación en un hospital, el trámite de un permiso o de una credencial oficial, la inscripción escolar, la solicitud de un crédito o subsidio...). Conviene, en consecuencia, examinar las capacidades, destrezas y disposiciones de los prestadores del servicio (ligadas a sus orígenes educativos, antigüedad en el puesto, edad, sexo, estado civil...) para cumplir con los estándares prescriptivos o proscriptivos básicos que un servicio de calidad exige, dado que no siempre reúnen las calificaciones o que carecen de los incentivos que los motiven a un buen desempeño.<sup>48</sup>

Las organizaciones tradicionales reaccionan a las necesidades de sus clientes desde la

perspectiva de su estructura interna, desde las atribuciones y procedimientos establecidos de sus diferentes departamentos, particularmente cuando los clientes presentan problemas inusuales o complicados, que no caben en los procedimientos y rutinas de oficinas y personas. El resultado suele ser defensivamente un trato rígido e impasible de los clientes, a los que abandona a su suerte, con el efecto inmediato de provocar una percepción negativa del servicio, que en el campo privado significa automáticamente retirarse de ciertas empresas y dejar de adquirir sus bienes o servicios y que en el campo público ocasiona que los ciudadanos pierdan la confianza en sus gobiernos, específicamente en la AP, y lo castiguen con críticas y votaciones adversas.

Lo novedoso y específico de la GC es otorgar poder de decisión al personal público de comunicación directa con el ciudadano —otorgándole facultades precisas y estableciendo los criterios de decisión— a fin de que esté en aptitud de resolver por él mismo y de manera oportuna los diversos problemas que se presentan en el servicio y que, si no son atendidos, aumentan los costos de los usuarios en proporción a los beneficios que reciben provocando que el servicio sea considerado de mala o pésima calidad. La descentralización se justifica porque la asignación de autoridad se vincula al conocimiento que se supone o se sabe que tienen los proveedores locales sobre las circunstancias del servicio y el comportamiento de los usuarios, lo que se evidencia en las habilidades que muestran en su trabajo cotidiano de responder a sus expectativas variables.<sup>49</sup> El resto del argumento a favor de la descentralización descansa en el principio de que las autoridades locales están en mejores condiciones de resolver los problemas de sus localidades por el conocimiento que tienen de las circunstancias y por otros vínculos sociales.

Esto nos lleva al principio del eje de la GC: la descentralización de las decisiones hacia los directivos y operadores responsables del proceso. En la teoría y el discurso organizacional la descentralización se ha vuelto hoy la consigna y frecuentemente la panacea. En el plano del Estado se reivindica el valor de la autonomía de las comunidades, provincias, estados y municipios con espíritu federalista o confederativo y no principalmente por las razones administrativas de que los gobiernos locales están en mejor aptitud de resolver los problemas de sus comunidades. En el terreno de la AP se reivindica crecientemente la necesidad o la conveniencia de que las unidades administrativas y los programas públicos posean independencia y poder de decisión sobre los asuntos de su responsabilidad, aun si se emplean los términos jurídicos de delegación, desconcentración o descentralización a fin de definir los distintos grados y tipos de autonomía. Las razones y las evidencias para argumentar a favor de la descentralización de la autoridad en la AP provienen de diversas ópticas. Algunos argumentos tienen que ver con la ineficacia que en las organizaciones de estricto arreglo jerárquico-burocrático representa la concentración (el embotellamiento) de las decisiones en la alta dirección, que tendrá el efecto de hacer perder oportunidades valiosas a una empresa o a un gobierno por naturales dificultades de información y por la lentitud de su

procesamiento informativo y analítico. Otros argumentos apuntan al cambio del entorno tecnológico, económico y social que experimentan los negocios y gobiernos y señalan que la rapidez en el tiempo de respuesta o de ajuste al requerimiento de los demandantes representa hoy una sólida ventaja competitiva y un signo de calidad superior. La NGP, debido a supuestos de individualismo metodológico y/o a las dificultades que se presentan en la relación entre el principal y el agente, considera que la condición necesaria o suficiente para promover y asegurar la eficiencia, la calidad y la innovación es la descentralización o el empoderamiento de las personas y equipos de las unidades subalternas. Las posiciones coinciden en que otorgar poder de decisión (facultar y responsabilizar) a los directivos y/o a los operadores de una determinada unidad administrativa o programa en su campo específico de asuntos tiene el efecto de que se sientan “dueños” de las actividades que realizan (*ownership, process owners*), en vez de empleados dependientes de las órdenes de algún propietario o autoridad externa, por lo que presumiblemente se sentirán motivados a obtener resultados, a emprender, innovar y tener éxito, con lo que prueban que poseen la capacidad, talento y profesionalismo que dicen tener y se les adjudica.

En la GC la descentralización es la consecuencia directa de haberse organizado en la forma de un proceso de trabajo expresamente dirigido a la producción de los bienes y los servicios esperados o exigidos por los ciudadanos. La organización de calidad está constituida por procesos y son éstos los que constituyen un sistema, de modo que los directivos tienen como materia de su dirección el proceso, su secuencia de trabajo y la realización de sus productos. Dirigir un proceso significa hacerlo de principio a fin en razón de la continuidad y eslabonamiento de sus operaciones, es decir, hacerse cargo enteramente de él. En lo que concierne al flujo y desempeño del proceso no hay más directivos y responsables que ellos. Son sus “dueños”. Por ello, la organización de la GC es descentralizada por definición. Sus unidades constitutivas son los procesos y, en consecuencia, el gerente o autoridad responsable de un proceso es por definición quien lo dirige desde su comienzo hasta el final, se hace cargo de su flujo, desempeño y éxito y toma las decisiones que sirvan para mejorarlo y alcanzar los resultados previstos. La autoridad del proceso es interna al proceso mismo y no una figura jerárquica externa y superior, como nos ha acostumbrado la organización funcional. La gerencia por procesos ha sustituido o ha alineado a los departamentos funcionales, que ahora son proveedores de algunos de los insumos requeridos para el desenvolvimiento del proceso y que han dejado de ser autoridades con mando y control sobre él. Los dirigentes responsables de los procesos están “empoderados”, gozan de autonomía o poder directo de decisión sobre todo el flujo y desempeño del proceso, recursos incluidos.<sup>50</sup> Se subordinan y rinden cuentas sólo a la alta dirección que concentra la visión estratégica de la AP, la dirección de las finanzas públicas, la definición del alcance de la descentralización otorgada a los líderes de proceso, la coordinación de los varios procesos y la atención a otros campos de utilidad general para el conjunto de la organización pública.

Otro aspecto distintivo de la GC es que las preocupaciones que suele suscitar la descentralización por posibles ineficiencias y anarquías quedan atenuadas y controladas. El proceso desde su comienzo hasta el final se desenvuelve conforme a estándares formalmente establecidos de insumo, operación y producto y dispone de sistemas de medición y evaluación permanentes de las operaciones mediante controles estadísticos (y cualitativos), a fin de saber el grado de avance y conformidad de las operaciones con el producto esperado. *La GC es un ordenamiento descentralizado bajo condiciones de estandarización y medición del desempeño* de las unidades descentralizadas, lo que neutraliza eventuales ineficiencias, disconformidades y veleidades operativas. Es una organización blindada contra los riesgos de descentralización ineficientes. Por consiguiente, frente a la cuestión de la integración y alto desempeño de una organización, que suele plantearse en forma de dilema decisorio entre la opción centralizada mediante mando y control o la opción descentralizada mediante estandarización de los productos y/o de los procesos de producción y/o de las habilidades de los productores, la GC opta por los estándares de operación como factores suficientes de integración y eficiencia, en lugar de las órdenes y actividades de supervisión directa, distintivas de las organizaciones tradicionales.

Es también lógico que la GC induzca naturalmente la comunicación entre los operadores internos, rompa las barreras de los departamentos funcionales y fomente que los individuos de los varios departamentos funcionen como un equipo, tal como propuso Deming en unos de sus famosos 14 puntos. La comunicación e integración de autoridades, *staffs* y operadores (incluidos con frecuencia proveedores y clientes externos) se debe a la estructura y continuidad del proceso. Al estructurarse el proceso en una serie de operaciones, que hace que sus agentes sean tridimensionalmente proveedores, productores y clientes los unos de los otros y que cada operación esté condicionada por el insumo del proveedor anterior y por la expectativa del cliente posterior, es lógico que existan ajustes mutuos entre los operadores a lo largo del flujo de trabajo y que circule la comunicación entre ellos para aclaraciones, advertencias, sugerencias, quejas, solicitudes, apoyos recíprocos y solución de las disconformidades que aparezcan. Sobre todo, el flujo continuo del proceso hace que los problemas se vuelvan comunes, compartidos, en vez de segmentados y aislables.

Los problemas que aparecerán serán seguramente consecuencias de defectos ocurridos en las operaciones pasadas o serán causas de carencias y disconformidades posteriores. En los dos casos, el meollo del problema consistirá en señalar que algo técnica o socialmente no ha funcionado o no está funcionando y que las disconformidades ocurridas en los eslabones de la cadena productiva provocan incumplimientos de los estándares esperados, conflictos interpersonales e inconformidades del cliente final. Por consiguiente, los problemas son interdependientes y no podrán ser resueltos más que de manera común, ya que cualquier solución implicará ajustes mayores o menores que repercutirán por toda la cadena y modificarán algunos de los tres componentes conductuales de los operadores. Esto suele

generar un sentido de colegialidad y corresponsabilidad, que impulsa la disposición a compartir información, a colaborar en el análisis de las causas de los problemas, a coproducir la decisión de respuesta y a cooperar o a ayudarse en la ejecución de las tareas. El proceso es en verdad una acción colectiva que lleva a formar equipos de trabajo y a pensar el proceso como un trabajo en equipo. Han surgido entonces en las organizaciones de calidad (o se ha recomendado que se establezcan) numerosos tipos de grupos de trabajo, intraproceso e interprocesos, horizontales o verticales, formalizados o espontáneos, que tienen diversos nombres, “fuerzas de tarea”, “comités interfuncionales” o “comités interfuncionales de dirección”, “círculos de calidad”, “consejos de calidad”, “equipos para la mejora continua”, sobre los que existe una copiosa bibliografía.

La bienvenida formación de los equipos de trabajo no debe empero hacer olvidar los riesgos de la “lógica de la acción colectiva” (Olson), que propicia indeliberadamente conductas tramposas de algunos agentes que se aprovecharán del esfuerzo de los demás y tratarán de actuar debajo de la línea de sus responsabilidades. Asimismo, en la AP, habrá que evitar que el espíritu colegiado de los procesos no dé pie a concebirlos como personalidades morales, como colectivos, cuyos operadores son miembros que solidariamente comparten responsabilidades. Aunque pueda tener sentido organizacional y ser motivador el énfasis en el espíritu de cuerpo y en un sentido solidario del trabajo, en la AP las responsabilidades jurídicas (por incumplimiento de normas, ineficiencia, corrupción o discriminación de usuarios...) son estrictamente de naturaleza personal. El corolario de esta consideración señala la obligación de cuidar que el diseño de las actividades del proceso prescriba con claridad los comportamientos y aportes que son responsabilidad de cada uno de los operadores y evite dar origen a agrupamientos genéricos que permitan eludir responsabilidades o hagan prácticamente imposible fincarlas. La resistencia de los administrativistas clásicos a una organización por procesos en lugar de la funcional se debe precisamente a la imprecisión de las responsabilidades personales en el resultado, lo que tiene consecuencias graves para los gobiernos que en la eventualidad de resultados susceptibles de persecución civil, laboral o penal no tienen los elementos suficientes para defenderse o levantar imputaciones.<sup>51</sup>

Por último, dado que el éxito del proceso depende básicamente de las operaciones de las personas y, en el fondo, de sus aptitudes y actitudes, la GC ha valorado a las personas y ha mantenido una política permanente de reconocimiento, apoyo y desarrollo de sus capacidades y las incorpora a las decisiones de la organización, creando “un lugar de trabajo donde la persona humana sea respetada” (Ishikawa, 1997: 106). En la práctica significa lograr que los trabajadores participen en la gestión en la medida de sus capacidades (que van permanentemente desarrolladas), de modo que la vivan no como un designio externo e impuesto sino como un plan de acción que plasma sus ideas y propuestas, que han sido tomadas en consideración y en serio.

El principio fundamental de una administración acertada es permitir que los subalternos aprovechen la totalidad de sus capacidades. La industria pertenece a la sociedad. Su meta básica es dedicarse a administrar en torno de las personas. Todos los que tengan que ver algo con la empresa (consumidores, empleados y sus familias, accionistas, subcontratistas y empleados de los sistemas afiliados de distribución) deben sentirse cómodos y contentos con la empresa y deben estar en capacidad de aprovechar sus facultades y de realizar su potencial personal. Utilidades ante todo es una idea anticuada que debe abandonarse. El término *humanidad* implica autonomía y espontaneidad. Las personas no son como animales o máquinas, tienen su propia voluntad y hacen las cosas de manera voluntaria sin que nadie se lo tenga que indicar. Tienen discernimiento y siempre están pensando. La gerencia basada en la humanidad es un sistema que estimula el florecimiento de un potencial humano ilimitado [Ishikawa, 1997: 106].

Algunos llaman *administración humanista* a esta situación organizacional y representa la desembocadura natural de la GC. El servidor público ha comenzado a tener una importancia central en la AP de los últimos años. Después de innumerables reformas del tamaño, normas, estructura, sistemas, procesos y procedimientos de la AP y después de que las reformas han mostrado sus límites, por suponer que el personal podía ser moldeado en sus conductas, se advierte que se requieren programas permanentes y expresos de desarrollo, reconocimiento y aprovechamiento de las capacidades intelectuales del servidor público y de sus valores morales y cívicos para que los cambios esperados puedan tener lugar. A este obvio hallazgo obedece el giro actual hacia la profesionalización del personal público, la búsqueda de los incentivos apropiados para su desempeño y crecimiento (inter)personal, la gestión del conocimiento (a pesar de improvisaciones) y el acento en la ética pública.

### *El control del proceso*

La GC puede originar un sistema de calidad porque es también un sistema de información y medición que notifica sobre la existencia y el grado de la calidad producida. Contra los lugares comunes, la calidad es algo mensurable y es algo controlable por ser susceptible de ser medida. Porque la calidad consiste en propiedades y atributos correspondientes a las expectativas del cliente se pueden establecer sus especificaciones, estándares e indicadores de desempeño y se puede verificar si tales estándares se cumplen y en qué grado por medio de la evidencia que ofrecen los indicadores. La GC no sólo prescribe especificaciones y estándares de insumo, operación, producto e impacto para el proceso, sino crea un sistema de datos para conocer objetivamente el grado de normalidad o confiabilidad (es decir, la probabilidad de cumplimiento de las especificaciones en el marco de límites establecidos), la mejora del proceso y el nivel de satisfacción y lealtad del usuario a los bienes y servicios que produce. El sistema de información suele tener muchos objetos por medir (insumos, desempeño, volumen y tiempos de operación, productos y envíos, uso de equipos, lugares de servicio, número de personal, número y flujo de la demanda de los usuarios, cumplimiento de

metas, satisfacción de los usuarios, cambios en las condiciones sociales, costos...) y que se han seleccionado por considerarlos relevantes para la calidad de las manufacturas o los servicios. El sistema tiene lógicamente propósitos de control, aseguramiento o mejora de la calidad, pero está en aptitud de llevar a cabo estos propósitos porque dispone de datos y mediciones que permiten demostrar con hechos y no opiniones si y cuánto se han alcanzado los propósitos.

El llamado *control estadístico del proceso*, que aparece desde los años veinte con “la carta/gráfica de control” de W. Shewhart,<sup>52</sup> transforma hechos en datos o cifras y, en razón de los métodos estadísticos que emplea, básicos o refinados, permite registrar la variabilidad natural de las operaciones y resultados de los sistemas sociales (en nuestro caso procesos de producción y de servicio) y explicar las variaciones que ocurren a fin de reducirlas o eliminarlas. Los instrumentos estadísticos básicos que la GC emplea usualmente para controlar, asegurar o mejorar la calidad, algunos de los cuales son representativos y otros explicativos de las variaciones, son siete: las hojas de verificación (o chequeo), los diagramas de flujo (o flujogramas), las gráficas de control, las gráficas de dispersión, los histogramas y los diagramas de causa-efecto, entre los que destacan el diagrama Pareto y el diagrama Ishikawa.<sup>53</sup> El personal de una organización, previo entrenamiento, puede utilizar cómodamente las herramientas estadísticas descriptivas para reportar lo que ocurre en su área de trabajo, mientras los diagramas causa-efecto requieren desarrollar métodos de análisis causal y una mente entrenada a la explicación.<sup>54</sup>

Los métodos estadísticos no sólo se han perfeccionado, sino que han encontrado aplicaciones y desarrollos específicos en las actividades de planeación, control y mejora de la calidad, para decirlo en los términos de la trilogía de la calidad de J. Juran. Por la vertiente de la planeación, que se encarga de traducir las expectativas de los clientes en especificaciones de productos y planificar su proceso de producción, destaca el método del “despliegue o desarrollo de la función calidad” (QFD, Quality Function Deployment) o “casa de la calidad” (por la forma de casa de su representación gráfica) que es de extraordinaria utilidad en la AP para identificar y diseñar primero los atributos que debe cumplir el servicio público y para planear y desarrollar después las acciones (incluyendo los programas y presupuestos) que requiere su proceso de prestación.<sup>55</sup> Por la vertiente del control y la mejora los métodos usados más comúnmente son los citados anteriormente y existen otros nuevos como los sistemas de costos de la calidad, el análisis de brecha o diferencia, el análisis causal en grupo CEDAC (diagrama de causa-efecto mediante el empleo de cartas adicionales), el sistema SEDAC (Structure for Enhancing Daily Activities through Creativity), el “Sigma Seis” hoy tan en boga, el FTA (Fault Tree Analysis), el FMEA (Failure Mode and Effects Analysis) y una técnica de pertinencia y utilidad para la AP es “la planeación Hoshin”.<sup>56</sup>

A este punto la GC debe ser considerada como una actividad directiva de gran exigencia



racional, lejana de veleidades y vedada a los aficionados. Fuera del discurso motivador de que la GC restaura la misión por el servicio público, la eficiencia de los recursos públicos escasos y la atención a las necesidades de los ciudadanos, su racionalismo de planeación, análisis, diseño, medición, seguimiento, evaluación puede en la práctica dar origen a administraciones autoritarias, tan verticales y rígidas como las burocracias tradicionales, precisamente por sus prescripciones precisas y omnipresentes de trabajo. Esto ocurre con frecuencia indeseada cuando la calidad gerencial no se practica en los niveles de la alta dirección de gobierno, que conserva sus mismos hábitos directivos, o cuando interesa a los mandos superiores ponerla en práctica entre los mandos medios y el personal operativo (sindicalizado) para inducir la eficiencia en el servicio público, pero a los que resulta incomprensible e impráctico tener que descentralizar, decidir con base en información, organizarse por procesos, debilitar los feudos de las unidades funcionales que ellos utilizan como arma de poder, incorporar la deliberación del personal en la gestión y promover sistemáticamente su desarrollo humano y cívico, además de reconocer honestamente sus méritos y capacidades. De todos modos y a pesar de sus simulaciones y desvíos, la GC es la gestión de la AP mediante información, medición, evaluación del desempeño (operaciones y resultados) y basada en decisiones informadas. Estas características distintivas la deslindan de las formas improvisadas de dirección pública, más intuitivas, más autorreferidas y verticales, que no tienen ningún otro instrumento de gerencia más que el mando y la supervisión estrecha de sus subordinados, que no colaboradores.

### *La certificación de los procesos*

Para fines de planeación, control, aseguramiento y validación de la calidad de los productos o servicios de una organización, privada o pública, la GC suele recurrir a los marcos de referencia de los premios de calidad (nacionales o continentales) y a las normas o estándares internacionales ISO 2000 para el aseguramiento de la calidad. El debate entre los principios y prácticas de la calidad total y el uso de las normas ISO, así como el debate entre los premios y las normas, no se ha cerrado, aunque las normas internacionales en su formulación 2000 hayan integrado tanto el enfoque de la calidad total como muchas de las variables que destacan los premios y acentuado de manera más explícita la mejora continua (9004: 2000 ). En la práctica las normas ISO se han impuesto progresivamente porque su aceptación y uso internacional, fundado en certificaciones independientes, ha facilitado la confianza entre los proveedores, productores y consumidores, sin importar sus ubicaciones, y ha favorecido la expansión de los negocios y el crecimiento de empresas y regiones. En el sector público, la emulación del sector privado ha sido el impulso decisivo. Después de que dirigentes y funcionarios

repararon o imaginaron que la aplicación de las normas ISO había conducido a las empresas a alcanzar mayor orden, productividad y calidad, consideraron que algo semejante podía suceder en la AP, aquejada por ineficiencias y percepción de servicios insatisfactorios, lo cual sería de ayuda para restablecer la confianza de los ciudadanos en el servicio público y en la gestión de sus gobiernos. El hecho es que, con buenos argumentos o con creencias simples, por convicción o por imposición de las autoridades, se asiste hoy a la explosión de la certificación de los procesos de la AP en buen número de gobiernos.

La literatura sobre la importancia, los componentes fundamentales, los requisitos y la implantación de las normas ISO para fines de dar forma a una gestión segura de la calidad de los procesos de manufactura o de servicios es copiosa y son muchos los libros de óptima hechura a los que remito para conocer los requisitos del modelo de gestión de calidad ISO y los modos prácticos para implementarlos en una organización.<sup>57</sup> En cambio, merecen atención algunos temas de debate en el sector público. Con numerosas evidencias a su favor, la aplicación de las normas ISO en una organización genera cambios directivos y operativos beneficiosos. Algunos de estos cambios son: los operadores y mandos tienen mayor claridad acerca de las metas y acerca de los destinatarios de su actividad, saben mejor lo que deben hacer y la forma como deben hacerlo al normalizarse sus operaciones y productos, se delimitan las responsabilidades, se mejora la comunicación entre el personal, mejora el desempeño financiero por el descenso de la variabilidad de resultados, retrabados, reposiciones e indemnizaciones, se recupera o consolida la reputación y confianza social de la organización, se transparenta la operación de la organización de principio a fin, etc. Sin embargo, existen preocupaciones razonables sobre los efectos no queridos de su aplicación.

En primer lugar hay que limpiar el camino de conceptos equivocados y falsas expectativas sobre el alcance de la GC en modo ISO y dejar en claro de inmediato que las normas ISO no son sustantivas o técnicas ni se encargan de determinar los atributos intrínsecos de los productos y servicios y de sus operaciones. Son únicamente normas administrativas u operativas, que prescriben la manera práctica de asegurar que lo que una organización quiere o debe hacer o está haciendo se haga realmente bien, sin defectos ni retrabajos que generan un ineficiente consumo de recursos, afectan la calidad del producto final y provocan una mala imagen social de la empresa o gobierno.

En muchos gobiernos se ha distinguido con pertinencia entre *acreditación y certificación de la calidad* o, en lenguaje ISO 9000: 2000, entre “requisitos para los sistemas de gestión de calidad y requisitos para los productos” (2.2). Los atributos o las propiedades que deben tener las operaciones, los instrumentos y los productos para responder a las necesidades del ciudadano o para cumplir con responsabilidad la función pública (de educación, salud, de cuidado del ambiente, de combate a la pobreza...) se determinan y establecen mediante saber científico-técnico y por organizaciones académicas y profesionales, cada vez más

especializadas. Sólo el conocimiento empírico probado tiene la capacidad de definir cuáles son los requisitos de operación, instrumental y producto que deben cumplir, por ejemplo, un programa de estudio de ingeniería o de ciencia política, un diagnóstico médico, las vacunas, la infraestructura hidráulica o de aerotransporte, los productos agropecuarios, las armas de la policía... Es el campo de las normas oficiales de los Estados y el campo de la acreditación que mediante conocimiento científico-técnico examina y valida los componentes sustantivos de determinados productos y servicios del gobierno: *la calidad sustantiva*. De alguna manera es también el campo de las cartas ciudadanas o cartas de servicios públicos.

Una vez definidos los componentes que los productos y servicios públicos han de contener, entra el saber administrativo que se encargará de dirigir la producción del bien y de la prestación del servicio. Éste es el momento y el campo de aplicación de las normas de calidad ISO que prescribirán los requisitos o estándares administrativos, suficientemente probados, que hay que observar a fin de asegurar que lo que científica-técnicamente se prescribió se ejecute conforme a lo exigido y deseado. Se trata de normas de gestión o de administración de la producción, no de producción, que revisten gran utilidad para un buen manejo de los recursos que el proceso de producción implica y para dar seguimiento, medir, evaluar y mejorar las operaciones de producción y servicios que se llevan a cabo, bloqueando disconformidades y desperdicios.<sup>58</sup> Es el campo de la certificación que examina y valida la calidad de la gestión mediante auditorías internas y externas: *la calidad gerencial*. Para cerrar el punto, es de recordar que la gestión de calidad total incluyó siempre las dos dimensiones inherentes a la calidad de un producto o servicio, la sustantiva y la gerencial, aunque con reglas, requisitos y procedimientos que cambiaban de una organización a otra. La ISO en cambio se concentra en la administración que asegure la calidad sin hacerse cargo, ni puede hacerlo, de la definición de las propiedades sustantivas, como tampoco se hace cargo de la calidad de las finanzas o de la contabilidad.

Tener clara la distinción entre la calidad sustantiva y la calidad administrativa o gerencial en la AP es fundamental. La calidad sustantiva del servicio público es un producto político-institucional que determina la calidad gerencial de la producción y prestación del servicio. La definición de los atributos que se consideran indispensables para que un bien o servicio público tenga la calidad esperada por los ciudadanos no es primordialmente una definición tecnoadministrativa a cargo de los expertos públicos sino el resultado de una deliberación política de gobiernos, legisladores y ciudadanos participantes, que concluye y se plasma en leyes, políticas y normas oficiales técnicas. Los administradores suelen participar en la definición institucional de la calidad del servicio con sus análisis que señalan o recomiendan los atributos que el servicio debe poseer para ser legalmente fundados y económica y administrativamente factibles, pero la última palabra la tienen los políticos, que son los que deciden los atributos que consideran que el servicio debe tener para estar en grado de responder a las expectativas de los ciudadanos que los han elegido y dicen representar y

servir, así como para rendirles cuentas.<sup>59</sup> En el marco de esa definición política e institucional de los atributos del servicio se pone en operación la GC cuyo fin es asegurar que el proceso de prestación del servicio público concluya en un bien/servicio con los atributos decididos e institucionalmente exigidos.

Sin menospreciar los aportes de ISO, cuya claridad conceptual, normativa y procedimental es ejemplar, han aparecido en la AP preocupaciones que por lo menos representan advertencias de cautela. La primera preocupación tiene que ver con las razones que motivan a implementar un sistema de GC en modo ISO. La segunda preocupación señala la probable rigidez que podría derivarse de la observancia de los requerimientos de las normas, entrando en contradicción con otros valores administrativos y prácticas alternativas de la NGP que ponen el acento, por ejemplo, en la responsabilidad, el carácter emprendedor de los gerentes, la búsqueda de resultados. La tercera preocupación concierne a los efectos que ocasiona la desvinculación que suele presentarse entre ciertos procesos certificados y el conjunto de la organización de una entidad pública. Estas preocupaciones no son nuevas, sino señalan errores que los expertos en calidad consideran eventos frecuentes, tanto en el sector público como privado, que tienen el efecto de vulnerar los esfuerzos por la calidad, revertir avances y certificaciones e inmunizar al personal ante intentos de resucitar el tema e introducirlo de nuevo en la agenda de la organización.

Al observar la manera como los gobiernos han decidido instrumentar las normas ISO para la certificación de determinados procesos de entidades y programas públicos, se concluye que fueron frecuentemente decisiones de cúpula, impuestas a los funcionarios de línea y operación. Para implementarlas las autoridades han utilizado entre otros medios la asignación presupuestaria como instrumento de inducción y, aduciendo propósitos reales o discursivos de eficiencia, han impuesto la certificación de los procesos administrativos de una institución como una condición obligatoria para tener acceso a recursos públicos adicionales o conservar el nivel existente. Sin embargo, en aquellas condiciones organizacionales en las que no existe convicción de los directivos ni motivación del personal por la calidad, pero en las que se ha tomado la decisión de lanzarse a la certificación sólo por la necesidad de alcanzar los provechos que se derivan de ello, el peligro son simulaciones, burocratismos y fragilidad de la GC certificada. Es probable que las actividades que realicen los miembros de la organización para prepararse a la certificación o para mantenerla los lleven a descubrir los méritos propios de la GC y a apreciar tanto los avances internos en orden y eficiencia como la recuperación visible de la confianza ciudadana y la reputación social. Pero, sin compromisos genuinos con la calidad, no impuestos desde arriba o desde afuera, lo común será observar entidades públicas que se dedican a seguir al pie de la letra las normas ISO y a establecer nuevas burocracias encargadas de vigilar y controlar que se cumplan los requisitos administrativos, sin mostrar interés en que el personal desarrolle sus capacidades, participe en

las decisiones del proceso de trabajo y, sobre todo, sin preocuparse de que los ciudadanos experimenten mejoras satisfactorias en el servicio, cuyas evaluaciones se registran acaso formalmente a fin de cumplir con los requerimientos de la norma pero sin voluntad sincera de responder a sus demandas y apreciaciones. Esto suele ocurrir particularmente en aquellas organizaciones públicas que con pocos meses apresurados de entrenamiento en la GC, en las normas ISO, en el rediseño de sus procesos y en su puesta en práctica reciben demasiado pronto y demasiado fácilmente la certificación.<sup>60</sup>

El efecto probable y común de estas situaciones es contraproducente. El personal realiza su trabajo con prolijo apego a los manuales de procedimiento, sin salirse de lo prescrito, se resiste a ejecutar acciones que no estén consideradas por las tareas de su responsabilidad y sus especificaciones preestablecidas, documenta puntillosamente las desviaciones de su trabajo (con particular atención a las que fueron ocasionadas por interferencias externas de la superioridad), pero pierde de vista la misión del servicio público y las expectativas de los ciudadanos destinatarios. Este burocratismo incrementado, que puede crecer en ambientes laborales sindicalizados o con rígidos servicios públicos de carrera, es un desenlace no querido pero probable de la aplicación de las normas ISO en la AP,<sup>61</sup> particularmente cuando la certificación no se sustenta en la cultura de la calidad institucional y gerencial del servicio público como servicio al público. En estos casos se regresa más rígidamente al mundo administrativo del que quiso escapar la NGP: la actuación con referencia a reglas (ahora adicionales y con procedimientos más precisos y de cumplimiento auditado) más que con referencia a resultados y, en contradicción abierta con el principio de la GC, se actuaría teniendo en mente al superior contralor del comportamiento en vez de tener en mente las expectativas, necesidades, problemas y satisfacción del ciudadano.

Este desenlace indeseado de la GC conforme a normas ISO, que ocurre porque la calidad del servicio público no interesa por sí misma, tiene también otro factor adicional, la desvinculación entre organización y procesos. Esto ocurre cuando no obstante que el modelo ISO considera y exige que la organización sea un “sistema de procesos”, un sistema de calidad, lo que ocurre en la práctica es una miscelánea de rediseños y certificaciones de procesos singulares aislados, que se encuentran por aquí y por allá en la organización, sin interdependencias ni eslabonamientos, sin que se hayan tampoco elegido los procesos que son de valor estratégico para el futuro de la comunidad política o de valor a los ciudadanos usuarios del servicio o los procesos clave para el cumplimiento de la misión pública de la organización, el reordenamiento de la institución, la satisfacción del ciudadano, el restablecimiento de la confianza social, etc. El pragmatismo de los directivos, combinado con la práctica (¿justificable?) de las empresas certificadoras de registrar procesos sin requerir la certificación total de la organización como un sistema de calidad, provoca en el sector público varios efectos discutibles, como ha ocurrido en el sector privado.

En primer lugar, se seleccionan procesos particulares y sencillos de departamentos singulares que probablemente mejorarán su producción a fin de satisfacer los requerimientos de los clientes internos pero no alcanzarán ni directa ni indirectamente al cliente externo ciudadano. Se podrá siempre aducir que la calidad es un eslabonamiento y un sistema, que por algún proceso había que comenzar, que se avanza progresivamente y que cada uno de los procesos seleccionados formará parte de entramados mayores de procesos hasta involucrar a toda la organización y crear el sistema de calidad, pero en los hechos de la AP lo que se observa es que la calidad ha sido burocráticamente atrapada, que reproduce y refuerza el internismo de la organización funcional y que no logra saltar al exterior mediante eslabonamientos e interdependencias y acreditarse socialmente como valiosa. La prueba final de una certificación desacertada es la inconformidad de los ciudadanos ante el servicio de organizaciones que presumen tener varios procesos certificados. Con ello se prueba que puede haber GC de procesos singulares sin que haya gestión de un sistema de calidad, como ISO prometía o debiera congruentemente exigir.

En segundo lugar, los procesos que se rediseñan para ser certificados son con mucha frecuencia dispersos, no logran eslabonarse entre sí y se desarrollan en el marco de una organización mayor que permanece estructurada de manera jerárquico-funcional en la mayor parte de su ámbito interno y con una alta dirección que no practica los requisitos de la GC. En parte esto es positivo, puesto que no contrapone procesos y funciones, pero probablemente el proceso tendrá dificultad para realizarse conforme a los requisitos de calidad si la alta dirección no está comprometida con la calidad (véase ISO 9001: 2000, en su numeral 5) y si las demás unidades no se comportan de la misma manera, es decir, no formulan especificaciones, no documentan, no miden, no analizan las causas de las disconformidades ni mejoran sus operaciones. En este caso los recursos que un determinado proceso requiere para desarrollarse con calidad y que recibe de esas unidades funcionales externas no tendrán muy probablemente la calidad requerida o se entregarán al proceso de manera discontinua o extemporánea y/o su entrega estará condicionada por las interferencias de los mandos superiores, que girarán instrucciones inoportunas que podrán distorsionar tiempos y alterar las especificaciones prescritas. Sobran evidencias de estas circunstancias en la AP. Realistamente se puede decir que así es la vida en cualquier organización, pública o privada, pero objetivamente la GC se condena a ser en su operación tan variable como las disconformidades que quiso anticipar y controlar. Estas anomalías son enteramente corregibles pero a condición de que se ponga en el centro de la AP la convicción en la calidad del servicio público y de que el compromiso de la dirección con la calidad sea sostenido y probado,<sup>62</sup> cosa que en el gobierno es difícil de lograr no sólo por la periodicidad de sus directivos en el cargo sino por la atención que tienen que prestar a otras responsabilidades de naturaleza política y, sobre todo, porque la calidad del servicio no es algo que realmente represente para ellos una

prioridad real de la política.

Los *premios de calidad* (véase Anexo IV) son modelos de *business excellence*, que han creado las comunidades económicas de los países, que se inspiran directamente en los principios de la gestión de calidad total y que en razón de su enfoque más integral valoran expresamente otras realidades que van más allá del enfoque de procesos y clientes, propio de las normas ISO, aunque éstas (2. 12) aclaren su ámbito de aplicación y sus relaciones con los premios o “modelos de excelencia” y sus límites.<sup>63</sup> Los marcos de referencia de los premios<sup>64</sup> señalan explícitamente que estas otras realidades son factores indispensables para que se pueda hablar en sentido estricto de gestión, de dirección, tales como visión estratégica, liderazgo, responsabilidad social y ambiental, cuidado integral del recurso humano, rendimiento económico, satisfacción de otras partes interesadas en el desempeño de la organización y en su posicionamiento... En esta perspectiva la GC es componente de la dirección integral de una organización y las normas ISO son un componente necesario pero insuficiente para una gestión de calidad genuina, puesto que las evidencias muestran que ISO, contra sus propósitos, puede terminar favoreciendo una observancia de prescripciones administrativas que impiden en la práctica tener una visión panorámica de la organización pública, abrir los ojos al contexto político y liberar la mente más allá de las fronteras de la oficina y de sus usuarios directos, para finalmente entender o redescubrir que la AP es un componente esencial de ese proceso directivo complejo e integral que es la gobernación de una sociedad. En suma, justamente porque no hay que pedirle peras al olmo, ISO procede a tener un concepto realista de sus aportes y alcances, de su dimensión correcta, sin los entusiasmos desbordados de falsas expectativas que más temprano que tarde condenan a una organización a la desilusión y la negligencia.

Para entrar a la GC, la AP no tiene necesariamente como única referencia las normas ISO, sino que puede inspirarse en otros marcos generales o específicos de calidad total. Entre éstos se encuentran los premios de calidad, que se han estructurado tomando en consideración los elementos de los premios de excelencia en los negocios. Los premios públicos se relacionan con la GC, por lo que son lógicamente de exclusivo contenido administrativo<sup>65</sup> y no integran por ello los componentes institucionales de la AP. Estos componentes deben ser buscados por separado en otras fuentes y están a la espera de ser integrados en un modelo mayor de gestión de calidad pública, que conjunte la calidad gerencial y la calidad institucional. En efecto, la calidad total de la AP y, en consecuencia, la gestión de calidad total en la AP incluye la *dimensión gerencial y la institucional*.

No se puede olvidar o menospreciar que la legitimidad política de un gobierno ante sus ciudadanos no reside únicamente en su capacidad gerencial de prestar servicios públicos de calidad, sino también en su capacidad institucional de operar conforme a la legalidad y ser ajena a formas de corrupción. Esta exigencia ciudadana de gobiernos con calidad institucional se vuelve prioritaria en aquellos Estados marcados por historias negras de represiones, arbitrariedades y corruptelas de sus autoridades y funcionarios. La NGP de formato angloamericano y europeo pone el acento en la dimensión gerencial más que en la institucional, en tanto supone que la legalidad del comportamiento de sus funcionarios está razonablemente asegurada. La contribución latinoamericana ha sido vincular el rostro gerencial de la NGP con las exigencias institucionales de consolidación de la democracia y, en consecuencia, con la (re)construcción del estado de derecho. Difícilmente es aceptable y socialmente útil en nuestro medio una NGP que se circunscribiera a los asuntos típicamente administrativos de la eficiencia y calidad del desempeño, pero indiferente a incorporar los asuntos cruciales de una administración pública legal, honesta, no discriminatoria y que no tiene nada que ocultar a los ojos de la ciudadanía local, nacional y global.

A las exigencias de una gobernanza y AP institucionalmente robusta obedece que las agencias internacionales de desarrollo y las fundaciones privadas canalicen preferentemente sus recursos a aquellos gobiernos que están en condiciones de utilizarlos de manera eficiente para fines de desarrollo institucional y buena administración de sus sociedades. Ha sido entonces natural que las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como civiles, hayan seleccionado criterios y construido indicadores para medir y evaluar la actuación de los gobiernos en lo que concierne a su calidad institucional y buen gobierno.

El Banco Mundial es la institución que en este momento ofrece una propuesta guía (véase el Anexo II.5. Guía del Banco Mundial para la evaluación de la gobernanza y la calidad institucional) para evaluar la calidad institucional y la capacidad gubernativa. La propuesta compendia los distintos indicadores e índices ya existentes y que fueron producidos por varias instituciones, aunque no se pronuncia oficialmente sobre su corrección, idoneidad y prelación. Algunos de los distintos indicadores son políticos y otros económicos, de modo que según el interés de análisis o evaluación gubernamental se pueden seleccionar unos en vez de otros o priorizarlos en orden de importancia. El Banco Mundial ha clasificado los indicadores en dos grandes conjuntos: los de desempeño y los de procedimiento. La mayoría de los indicadores que sirven para evaluar la calidad institucional son “indicadores de desempeño”, ya que miden, por ejemplo, la gravedad de la corrupción, la extensión de las libertades civiles, el mandato efectivo de la ley, la confiabilidad en las autoridades del sistema político. Entre los “indicadores de desempeño” se encuentran:

- Índice sobre libertades políticas y civiles del *Freedom House*, que estudia la relación entre los niveles de democracia y de inversión e ingreso.
- Guía internacional “riesgo país” del PRS Group of Syracuse, que evalúa la seguridad de



la propiedad privada y del cumplimiento de contratos. Entre sus indicadores destacan: nivel de corrupción, observancia de la ley, riesgo de expropiación, posibilidad de que el gobierno repudie contratos y calidad de la burocracia.

- Indicadores de riesgo político de la Business Environmental Risk Intelligence (BERI), los cuales miden el riesgo político en los países en desarrollo, por ejemplo, incumplimiento de contratos, riesgo de nacionalización de activos privados, retrasos burocráticos y calidad de la infraestructura.
- Índice anual sobre la percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. Mide la percepción que tiene la población sobre la corrupción en un país determinado.
- Indicadores para medición de la calidad de instituciones públicas, gestión económica, políticas de equidad e inclusión social... del Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) del mismo Banco Mundial.
- Los seis índices agregados de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (KKZ), que se concentran en la observancia de la ley, la incidencia de delitos de peculado, la rendición de cuentas, la efectividad del gobierno, la inestabilidad y violencia política y la capacidad regulatoria de los países en desarrollo.
- Contratos intensivos en dinero (CIM), desarrollados por Christopher Clague y otros. Miden la percepción de los individuos sobre la confiabilidad de la banca de los países.
- Informe Anual 1997 sobre Desarrollo (WDR97) del Banco Mundial. En este informe se incluye un estudio encargado por el Banco Mundial al sector privado y realizado por éste en 67 países, en el que se muestra la relación que existe entre la mala actuación gubernamental y las bajas tasas de inversión (nacional y extranjera).

Algunos “indicadores de procedimiento” son también de utilidad para medir aspectos de la calidad institucional, tales como la división de poderes, el tipo de régimen político y los procesos electorales. Entre las bases de datos que manejan indicadores de procedimiento se encuentran:

- Base de datos sobre empleo y salario de los servicios civiles de carrera, elaborado por Salvatore Schiavo-Campo y otros, compara desde una perspectiva global y regional las diferencias entre los distintos servicios civiles de carrera y sus rendimientos.
- Base de datos del proyecto comparativo Estado Weberiano, creado por Peter Evans y James Rauch, con el objetivo de obtener resultados sobre la estructura burocrática y meritocrática de 35 países en desarrollo. Establece cuatro indicadores: índice de contratación meritatoria, índice de promoción interna y estabilidad de carrera, índice de compensación del servicio civil de carrera y la escala estado weberiano.
- Proyecto Política 98: características de los regímenes 1800-1998, es una base de datos que describe la evolución de las estructuras y regímenes políticos de 1800 a 1998.
- Base de datos sobre instituciones políticas (DPI), contiene información de 177 países de

1975-1995 sobre elecciones, reglas electorales, tipo de sistema político, composición de los partidos de oposición, coaliciones gubernamentales y el grado de influencia que poseen los militares en el gobierno.

- Índice de restricción política (Political Constraint Index). Este índice contiene información sobre el número de poderes independientes con poder de veto que existen en un sistema político determinado y sobre la distribución de las preferencias dentro y fuera del gobierno. Realiza anualmente este ejercicio en 140 países.

- 
- <sup>1</sup> K. Ishikawa (1997: 98), uno de los gurús de la calidad, acuña el término *revolución conceptual* para definir los principios de la gestión de calidad en las organizaciones, que resume en seis tesis: 1) primero la calidad, no las utilidades a corto plazo; 2) orientación hacia el consumidor, no hacia el producto: pensar desde el punto de vista de los demás; 3) el proceso siguiente es su cliente: hay que derribar las barreras del departamentalismo; 4) utilización de datos y números en los análisis: utilizar métodos estadísticos; 5) respeto a la humanidad como filosofía administrativa: administración totalmente participante; 6) administración interfuncional.
- <sup>2</sup> Como es sabido, ISO es la sigla de la International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización), una organización de carácter no gubernamental y de composición internacional, que fue fundada en 1979 con el propósito de elaborar normas internacionales que aseguren la calidad requerida en la gestión de la industria de la manufactura y los servicios, a fin de eficientar los procesos de producción (disminución de costos por defectos y retrabajos) y de generar confianza económica y técnica entre proveedores, productores y consumidores, ciertos de que la observancia de las normas administrativas ISO asegura que sus requerimientos serán realizados con exactitud. Las primeras normas internacionales de gestión de la calidad fueron publicadas en 1987 y han sido revisadas en 1994 y de manera notable en 2000, que son las ahora vigentes y que contienen tres cuerpos de normas: ISO 9000:2000 (fundamentos y vocabulario del sistema de gestión de calidad); ISO 9001: 2000 (requisitos del sistema para certificación) e ISO 9004: 2000 (recomendaciones para la mejora del desempeño). Las normas o estándares internacionales de calidad, que nacieron en función de las necesidades de producción y comercialización del sector privado, han ido cobrando creciente importancia en el sector público que desde los años noventa comenzó progresivamente a introducirlas primero en sus empresas públicas y luego en sus organismos de servicio, juicio aparte sobre la manera como han sido implementadas y los efectos no queridos que pueden ocasionar.
- <sup>3</sup> Crosby (1980) enuncia su principio: “la calidad es gratis. No es un regalo, pero es gratis. Lo que cuesta dinero son las cosas sin calidad y todas las demás acciones que no hacen bien las cosas desde la primera vez” (1980: 3). Los cinco supuestos erróneos más frecuentes sobre la calidad son: la calidad es la bondad de los servicios o la finura de los objetos; es algo intangible y no mensurable; las exigencias de la “economía de la calidad” no son rentables; los trabajadores son la causa de los problemas de la calidad, y la calidad es responsabilidad de los departamentos de calidad de la organización.
- <sup>4</sup> Ishikawa (1997: 43-44) introduce una distinción sutil pero relevante. “Característica de calidad real” son los atributos o propiedades perceptibles de un objeto que el cliente considera apropiadas para su propósito y lo dejan satisfecho, mientras “características de calidad sustitutas”, que normalmente escapan a la percepción del cliente, son aquellos atributos o propiedades del objeto que son las condiciones necesarias para alcanzar la calidad real, sin las cuales no existiría la tal calidad real. Ishikawa pone como ejemplo de calidad real o empírica para una casa impresora que el papel no se rompa mientras pasa por la prensa rotativa, mientras la resistencia a la tensión, el espesor y el ancho del rollo de papel son las características de calidad sustitutas y que son resultado de análisis técnicos y no sólo de registros de las necesidades del cliente.
- <sup>5</sup> Son las definiciones del American National Standards Institute (ANSI) y de la American Society for Quality Control (ASQC). Por su carácter compendiador y básico merece citarse la definición del Departamento de Defensa de los EUA: “calidad es hacer correctamente la cosa correcta desde la primera vez (*doing the right thing right the first time*), esforzándose siempre por mejorar y por satisfacer al cliente”. Va de suyo que “la cosa correcta” es definida por el conjunto de especificaciones exigidas para las actividades y los productos intermedios o finales de las actividades.
- <sup>6</sup> Sin tomar partido por el componente objetivo o subjetivo de la calidad ni establecer un determinado tipo de correlación, varios textos hablan del *ciclo de la calidad* que parte de “la calidad esperada”, relacionada con las necesidades y expectativas que tiene el cliente sobre un producto o servicio, a “la calidad diseñada”, que consiste en la traducción de las necesidades en las especificaciones de un producto o servicio, a la “calidad factual”, al conjunto de especificaciones que realmente posee el producto y servicio, a la “calidad percibida”, relacionada con la experiencia de satisfacción del cliente.
- <sup>7</sup> Una fina clasificación de las definiciones de calidad es ofrecida por A. Badía y S. Bellido (1999): “Hay un punto de vista filosófico (Garvin): la calidad es una excelencia innata, reconocida de forma absoluta y universal, algo que no es posible definir con precisión y que se aprende a distinguir a través de la experiencia. Un punto de vista del cliente (Juran): calidad es adecuación al uso. Un punto de vista del departamento de producción (Deming): un grado predecible de uniformidad y

fiabilidad a bajo coste y adecuado a las necesidades del mercado. Un punto de vista del producto (Feigenbaum): conjunto de características del proceso de marketing, ingeniería, fabricación y mantenimiento a través del cual el producto en uso satisface las expectativas del cliente (18)”.

Estas definiciones se centran en el producto o en su diseño, por lo que ellos consideran que deben ser complementadas con el punto de vista de la empresa y de la gestión, lo que extiende la definición hacia el concepto de la gestión total de calidad.

- 8 Las versiones ISO 1987 y 1994 fueron indeliberadamente factores que contribuyeron a la tensión entre bienes y servicios en lo que concierne a la calidad, debido al origen industrial de las normas. En su enfoque y normatividad la calidad estaba más vinculada a los bienes de la manufactura y el sistema/gestión de calidad propuesto era en mucho una reproducción del ciclo de la manufactura (pedido, diseño, compras, producción, inspección y embarque), por lo que su aplicación resultaba forzada y obligaba a reinterpretaciones y reajustes en la gestión de los servicios y en su certificación. Este problema parece aceptablemente resuelto en la versión 2000 con su enfoque de procesos y sistema de calidad que ahora es más abstracto y, por ende, su concepto de “realización del producto” y “producto” permite incluir tanto a bienes manufacturados como a servicios.
- 9 (Fitzsimonns, 1998: 271). La (con)fiabilidad es la capacidad de efectuar el servicio de manera correcta y precisa. La responsividad significa la disposición del proveedor a responder oportuna o prontamente a las solicitudes de servicio y a ser un agente de ayuda y facilitación. La seguridad consiste en que el prestador del servicio muestra tener el conocimiento requerido y la cortesía esperada, de modo que genere confianza en el usuario. Empatía significa la atención individualizada, la capacidad de comprender las necesidades y la amable disposición a resolver los problemas del cliente. No están lejos de estas características generales las varias consideraciones de la OCDE (1997: 27-28) para la calidad del servicio público, cuando enumera: la oportunidad, la accesibilidad y comodidad, la precisión, la disponibilidad, la seguridad, la simplicidad, la agradabilidad. Pero es obvio que los estándares de calidad en el servicio son variables y resultan de las decisiones que las organizaciones toman según la naturaleza y circunstancias del servicio.
- 10 Badía y Bellido (1999) son explícitos: “Hasta hace muy poco, el término calidad se asociaba únicamente al concepto de calidad como atributo de un bien, lo que llamo ‘la calidad del diseño’... que tiene en cuenta el aspecto y las prestaciones de un producto... La calidad de un producto se medirá por el grado de adecuación a las necesidades del cliente y en definitiva por la satisfacción que genere en el cliente final. Esto es lo que llamo ‘calidad de producto’... La ‘calidad de empresa’ presupone un estadio superior en la evolución de la gestión. En otras palabras, la calidad de producto se puede conseguir con una inspección muy rigurosa. La calidad de empresa se consigue con una buena gestión. La calidad de producto puede dar ventaja competitiva a corto plazo... En cambio, la calidad de empresa proporciona una ventaja competitiva a largo plazo, porque se consigue la calidad de producto, pero con unos niveles mucho mayores de eficiencia y eficacia” (1999: 21-23).
- 11 Existen otros esquemas de sistemas de calidad total, no relacionados con el modelo y normas ISO, que se inspiran en los premios nacionales o internacionales de calidad, entre los que cabe destacar por su importancia mundial el Premio Deming (Japón), el Premio Malcolm Baldrige (EUA), el modelo europeo de la excelencia del EFQM (European Foundation for Quality Management). Mundialmente estos tres premios y las normas ISO representan los cuatro marcos de referencia de la gestión de calidad más instrumentados en las organizaciones.
- 12 A este ciclo pertenece el programa de Crosby de “cero defectos”, que retóricamente ha significado “cero tolerancia” en muchos campos del sector público. Y más recientemente el aclamado *six sigma* de J. Welch.
- 13 Hay numerosos libros que muestran el salto cualitativo que en la GC representa la empresa japonesa de posguerra. Un buen resumen de uno de sus protagonistas se encuentra en Ishikawa (1997: 12-37), a pesar de su tono patriótico.
- 14 Juran narra el giro japonés: “Para resolver sus problemas de calidad los japoneses decidieron aprender de otros países la manera como abordaban el asunto de la calidad. Enviaron entonces grupos a visitar compañías extranjeras y estudiar sus planteamientos y tradujeron textos selectos sobre el tema. Invitaron también a Japón a expertos a dictar conferencias sobre la gestión de calidad y a entrenar a los gerentes. Con esos y otros elementos, los japoneses idearon estrategias sin precedentes para hacer la revolución de la calidad. Algunas de esas estrategias fueron decisivas como: 1. La alta dirección se hizo personalmente cargo de encabezar la revolución; 2. Todos los niveles y departamentos funcionales fueron enviados a formarse y entrenarse en la gerencia para la calidad; 3. La mejora de la calidad fue impulsada sin descanso y con una velocidad revolucionada; 4. Los trabajadores fueron adscritos a cursos para mejorar de la calidad mediante la aplicación del concepto de control de ésta (Juran, 1989: 7-8).

- 15 Recordar el encuentro del doctor Deming en 1981 con el presidente de la empresa Ford, D. Petersen, y otros altos ejecutivos a fin de reposicionar a la industria automotriz estadounidense.
- 16 La dirección de calidad, cuando comienza a tomar forma en los EUA, es acompañada por libros de gran éxito, que proponen nuevos estilos directivos y operativos de alto compromiso con los clientes, lo que implica un cambio cultural de la organización tradicional productivista, cuantitativista, de rasgos tayloristas. Pionero y paradigmático fue el *bestseller* de Tom Peters y R. H. Waterman (1982), con un gran impacto en el sector empresarial. Después de haber estudiado un buen número de compañías norteamericanas exitosas, desde industrias avanzadas de cómputo hasta hamburgueserías, descubren *ocho* “principios” de acción que en su opinión representan el secreto de su éxito y que, en parte, representan un distanciamiento de la dirección tradicional centrada en la productividad y en la planeación estratégica con sus estilos directivos distantes y sus pormenorizados análisis cuantitativos y, en parte, son la anticipación de las nuevas formas organizativas estructuradas alrededor de la calidad. Sintomática es una de sus afirmaciones iniciales: “El problema es que nuestra fascinación por los instrumentos de la dirección oculta nuestra ignorancia sobre el arte de la dirección. Nuestros instrumentos son propensos a la medición y el análisis. Medimos bien los costos, pero con esos instrumentos no podemos explicarnos el valor que generan a sus clientes los productos de calidad de los trabajadores y vendedores normales” (Peters y Waterman, 1982: XXII). El primer principio de acción que distingue a las empresas triunfadoras es “su preferencia por la acción, por hacer algo en vez de darle vueltas al asunto a través de los ciclos y ciclos de análisis e informes de comités varios”. El segundo principio es “estar junto a los clientes, conocer sus preferencias y atenderlos”.
- 17 “Cero defectos (ZD) es un estándar de desempeño. Es el estándar de un profesional, independientemente de cuál sea su puesto... El tema de ZD es *hacerlo bien desde la primera vez*, lo que significa concentrarse en evitar defectos en vez de descubrirlos y corregirlos... La mayor parte de los errores humanos es causada por falta de atención más que por falta de conocimiento. La falta de atención ocurre cuando asumimos que el error es inevitable. Si consideramos esta circunstancia con cuidado y nos prometemos esforzarnos permanentemente para hacer bien nuestro trabajo desde la primera vez, habremos dado un gran salto para eliminar las pérdidas por retrabajo, desperdicio y reparaciones que aumentan los costos y reducen las oportunidades individuales” (Crosby, 1990: 200-201).
- 18 El libro de Hammer y Champy (1993) fue un libro leído por millones en el mundo, con un programa radical y una retórica triunfadora, que tuvo gran impacto en la manera de pensar los negocios, provocó reorganizaciones drásticas de las empresas y colocó a los procesos en el corazón de la dirección de calidad y estratégica. Para entender su tono y propósito basta registrar su modesta frase: “la reingeniería no es una técnica más de negocios para mejorar a una organización... es la única realidad entre las corporaciones norteamericanas —la economía de los EUA, a decir verdad— y el desastre” (XII). O reingeniería o muerte, en suma. Todo un lema revolucionario en el mundo de los negocios, a semejanza de las proclamas sociales radicales.
- 19 Las líneas de cambio, expuestas por Hammer y Champy (1993) en el capítulo 4, son las siguientes: 1) cambian las unidades de trabajo: de departamentos funcionales a conjuntos de procesos; 2) cambia el trabajo: de tareas simples a un trabajo multidimensional; 3) cambia el rol de la gente: de controladas a empoderadas; 4) cambia la preparación para el trabajo: de la capacitación a la educación; 5) cambia el foco de la medición del desempeño: de la actividad a los resultados; 6) cambia el criterio de promoción: del desempeño a la habilidad; 7) cambian los valores: de protectivos a productivos; 8) cambian los gerentes: de supervisores a consejeros; 9) cambian las estructuras organizativas: de jerárquicas a horizontales; 10) cambian los ejecutivos: de controladores a líderes. Estas líneas de cambio fueron prácticamente retomadas por los autores de la “reinención” de la AP o por los actuales promotores de la “innovación” en el sector público.
- 20 ISO 9000: 2000 es explícito al afirmar que su familia de normas “forman un conjunto coherente de normas de sistemas de gestión de la calidad que facilitan la mutua comprensión en el comercio nacional e internacional” (0.1).
- 21 La organización/gestión del conocimiento es actualmente un campo de vanguardia de la disciplina y la práctica administrativa y un campo en expansión, que avanza entre análisis serios y trivialidades de gerencialistas convertidos en lógicos, psicólogos y teóricos del desarrollo cognoscitivo, con bandazos entre teoría del conocimiento-aprendizaje (innovación tecnológica incluida) y recomendaciones de psicología emocional. El campo parece atravesado por dos tendencias, la “centrada en el aprendizaje” y la “centrada en la información”. Precursores y/o fundadores de la corriente son sin duda Argyris (1978, 1993), Senge (1990) y Nonaka y Takeuchi (1995).

- <sup>22</sup> Luigi Valdés (1995) clasifica el movimiento gerencial de la calidad en *seis generaciones*: control de calidad por inspección, aseguramiento de la calidad, calidad total, mejora continua, reingeniería, gerencia del conocimiento.
- <sup>23</sup> Existe traducción en español: PUMA/OCDE (1997).
- <sup>24</sup> Coherente con el recorrido disciplinario y profesional de la GC, me parece la definición de A. Badía y S. Bellido (1999: 18): “Podemos entender por GC (de una organización) el proceso de identificar, aceptar, satisfacer y superar constantemente las expectativas y necesidades de todos los colectivos humanos relacionados con ella —clientes, empleados, directivos, propietarios, proveedores— con respecto a los productos y servicios que proporciona”. Mi propuesta de definición de la GC es “el proceso directivo que planifica, organiza y da seguimiento a las actividades de control, aseguramiento y mejora continua de la calidad de los insumos, procesos, actividades, productos y personas de la organización a fin de satisfacer las expectativas de sus clientes, empleados, proveedores, directivos y contribuir a la calidad de vida de su comunidad”. Esta definición es también aplicable a la AP, en el entendido de que deben existir leyes y reglamentos administrativos que sustenten el proceso directivo de la GC, por lo que habrán de revisarse las leyes y reglamentos vigentes para dar cabida a los principios de la calidad. En la definición no se toca el asunto de la “certificación” que puede ser un desenlace lógico de la GC o representar una opción que por múltiples razones (aun de tipo administrativo) se considera aplazable.
- <sup>25</sup> PDCA por sus siglas en inglés *Plan, Do, Check, Act*. Con frecuencia se le denomina ciclo Deming, aunque correctamente es el ciclo Shewhart, puesto que originalmente fue una propuesta suya, mientras el ciclo Deming es PDSA (*Plan, Do, Study, Act*). Varias son las definiciones que los especialistas dan a estas actividades analíticas y operativas del ciclo de mejora. Una definición estandarizada se encuentra en ISO 9001: 2000 (0.2). *Planificar* es “establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización”. *Hacer* es “implementar los procesos”. *Verificar* es “realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el productor e informar sobre los resultados”. *Actuar* es “tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos”.
- <sup>26</sup> Las normas ISO 9001: 2000 exigen que la alta dirección (5.1, 5.2) comunique a todos los integrantes de la organización la importancia de satisfacer los requerimientos de los clientes y asegurar que se encuentren establecidos los procesos necesarios para determinar y cumplir con sus requisitos y satisfacerlos (7.2.1 y 8.2.1). La “retroalimentación por parte del cliente” (5.5.2) es un componente del proceso de la revisión de la dirección del sistema de GC y hay que establecer procesos para la comunicación con los clientes (7.2.3.) y se exige como una de las mediciones del desempeño de la organización la información relativa a la satisfacción de los requerimientos del cliente (8.2.1).
- <sup>27</sup> Las objeciones a la corrección del concepto de “ciudadano cliente” se relacionan con una interpretación rígida del término, en analogía estricta con el concepto mercantil de cliente del sector privado. Las objeciones más comunes son: *a*) el ciudadano más que cliente es el dueño del servicio, el “principal” de su “agente”, el prestador del servicio; *b*) el ciudadano tiene derecho sobre el servicio, por lo que el proveedor no está en libertad de ofrecerlo o retirarlo; *c*) la prestación y la calidad del servicio público no está determinada por la capacidad de pago del ciudadano; *d*) el ciudadano no tiene la posibilidad de elegir entre tipos de servicio; *e*) el ciudadano no puede exigir otro tipo de servicio o prestador, en tanto los atributos de la prestación del servicio público están predeterminados por las leyes o por las reglas de operación de la AP.
- <sup>28</sup> El debate sobre el contenido o alcance de la AP no ha terminado, pero me inclino a reducir estrictamente la AP a dos campos: a la prestación de servicios que son de utilidad a los ciudadanos y a los servicios de atención al ciudadano al momento en que éste cumple sus varias obligaciones públicas. De todos modos, las leyes del derecho administrativo dirimen positivamente el debate al prescribir la estructura, funciones y alcances de la AP, sus facultades y obligaciones.
- <sup>29</sup> Es probable que la homologación de los servicios públicos se relacione con la aparición de los derechos sociales y las políticas sociales a comienzos del siglo XX, que tuvieron el propósito de abatir las desigualdades injustas en las condiciones de vida de los ciudadanos de un mismo Estado y que provocaban confrontaciones desestabilizadoras. Es probable también que la igualdad del servicio fuera considerada la expresión concreta de la igualdad de derechos de los ciudadanos a disponer de oportunidades de educación, salud, habitación y otros beneficios de orden material, independientemente de sus recursos económicos. En el fondo estaba el supuesto de que un instrumento fundamental para abatir la desigualdad era la igualdad de acceso al servicio y del modo de su prestación.
- <sup>30</sup> Otra diferenciación del servicio se practica en las formas de cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos (los pagos

por servicios de agua y luz, por impuestos, por ciertos derechos), para lo cual algunos gobiernos han procedido a segmentar a sus ciudadanos entre los sectores que disponen de instrumentos electrónicos de telecomunicación, los que tienen cuentas bancarias y los destinados a asistir físicamente a las oficinas gubernamentales a hacer sus trámites. Las formas de servicios públicos optativos mediante pagos especiales (carreteras de cuota, acceso a parques nacionales...) representan también otra forma de diferenciación.

- 31 En el sector privado reviste particular importancia identificar en primer lugar quiénes son los clientes fieles, leales, a determinados bienes, servicios y establecimientos (la lealtad o fidelización del cliente). En el sector público procede conocer la percepción y expectativas de los ciudadanos que frecuentan de manera invariable determinados servicios, sea que lo hagan por convicción o por necesidad.
- 32 Sobran las técnicas para recopilar la información, facilitadas ahora por los instrumentos y procesos de las tecnologías de información y comunicación. En la práctica se trata de encuestas, entrevistas, dinámicas de grupo (nominal/TGN, de enfoque, *delphi*, foros y audiencias públicas, buzones físicos y electrónicos, *chats* y foros virtuales...). En otros casos los medios de comunicación, a través de los análisis de la opinión pública, mostrarán las percepciones o las expectativas de grupos de ciudadanos respecto de ciertas áreas del desempeño gubernamental. Por último, el establecimiento de los sistemas de quejas permitirá saber la percepción y expectativas que tienen los usuarios de los servicios y que podrán ser útiles para definir las especificaciones que debe cumplir el servicio.
- 33 Sin entrar en detalles, las operaciones analíticas procedentes son: determinar y priorizar los atributos de los productos/servicios que valoran los clientes y conocer su grado de (in)satisfacción; relacionar la información de los clientes con los productos y procesos de la organización y descubrir las fuentes del incumplimiento o brecha respecto de sus expectativas; rediseñar los procesos o las operaciones específicas de éstos y aplicar nuevas especificaciones; establecer sistemas de medición que permitan evaluar el cumplimiento de las especificaciones que son clave para asegurar la conformidad del producto/servicio con las expectativas; mantener permanentemente la comunicación con los clientes y mejorar sin cesar.
- 34 Ch. Pollit (OCDE, 1997: 152) reelabora el modelo OCDE de participación ciudadana en la definición de los estándares de servicio en dos ejes, uno vertical, relativo *al grado* de poder de los ciudadanos usuarios y un eje horizontal relativo *al alcance* de su poder. A lo largo del eje vertical se va desde las formas más débiles de participación (se da información a los usuarios, se les consulta) hasta las formas más robustas (los usuarios comparten el poder de decisión con los gobiernos proveedores o tienen pleno poder de decisión). A lo largo del eje horizontal la influencia del ciudadano usuario puede ir desde el señalamiento de la brecha entre el servicio dado y el requerido o la manifestación de su nivel de satisfacción hasta la definición del diseño de las actividades y el producto, es decir, de simple evaluador hasta diseñador del servicio y de sus insumos: *prosumer*.
- 35 Hago referencia a las categorías del conocido libro de A. Hirschman (1997).
- 36 Es la tesis central del libro de Heskett, Sasser y Schlesinger (1997: 12).
- 37 Las actividades directivas que, conforme a ISO 9001: 2000, se derivan del enfoque de procesos como corazón del “sistema de gestión de la calidad” son identificar los procesos, determinar su secuencia e interacción, determinar los criterios y métodos para asegurar la operación de los procesos, asegurarse de la disponibilidad de recursos y de información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de los procesos, realizar su seguimiento, medición y análisis, implementar las acciones necesarias para lograr los resultados planeados y la mejora continua (4.1).
- 38 Cuando se deja la estructuración del proceso y se entra a su operación, el *control del proceso* mediante dispositivos estadísticos y otros se vuelve el cuarto paso necesario de la gestión de calidad.
- 39 En la exposición de los temas relacionados con el proceso, después de numerosas lecturas, considero que uno de los libros que se distinguen por su claridad y pertinencia es el de R. Manganelli y M. Klein (1994). Sus conceptos y métodos inspiran estos párrafos.
- 40 En lo que concierne a la evaluación de los procesos en curso, ISO 9000: 2000 exige que se hagan cuatro preguntas: *a)* ¿se ha identificado y definido apropiadamente el proceso?, *b)* ¿se han asignado las responsabilidades?, *c)* ¿se han implementado y mantenido los procedimientos?, *d)* ¿es el proceso eficaz para lograr los resultados requeridos? (2.8.1).

- 41 Sin intención de entrar en detalles o sugerencias operativas, el análisis y rediseño del proceso, llamado “examen crítico” y practicado desde la década de 1930, se apoya en una serie de preguntas sobre las operaciones, agentes y productos del proceso que ayudan a conocer sucesivamente el desarrollo del proceso actual, su justificación, sus opciones de mejora y la mejor opción. Por ejemplo, ¿qué se hace?, ¿por qué es necesario hacerlo?, ¿se puede hacer más?, ¿qué más debe hacerse; ¿quién lo hace?, ¿por qué el o ellos?, ¿quién más podría hacerlo?, ¿quién debería hacerlo?; ¿cómo se hace?, ¿por qué de esa manera?, ¿de qué otro modo podría hacerse?, ¿cuál es el modo en qué debería hacerse?; ¿cuándo o dónde se hace?, ¿por qué en ese momento y allí?, ¿en qué otro momento y otro lugar podría hacerse?, ¿en qué otro momento y lugar debe hacerse? (Tucker, 1997: 50).
- 42 ISO 9004: 2000, cuando habla de la participación del personal (6.2.1) afirma que “la organización debería promover la participación y el desarrollo de su personal” y lista, entre otras actividades, “proporcionar formación continua y la planificación de carrera, facilitar la participación activa en el establecimiento de objetivos y la toma de decisiones, facilitar la comunicación abierta en ambos sentidos, crear las condiciones para promover la innovación, además de revisar continuamente las necesidades de su personal, medir su satisfacción y averiguar las razones por las que el personal se incorpora a la organización o se retira de ella”, actividades que detalla posteriormente y donde destaca “la toma de conciencia y formación” (6.2.2.2), en el sentido de proporcionar al personal los conocimientos y habilidades requeridos y promover la toma de conciencia de las consecuencias que sobre la organización y su personal tiene el incumplimiento de las necesidades y expectativas de los clientes.
- 43 Mintzberg (1992: 45-48) enlista seis criterios: agrupamiento por conocimiento y destreza, agrupamiento por proceso de trabajo y función, agrupamiento por tiempo, agrupamiento por producción, agrupamiento por clientela y agrupamiento por lugar.
- 44 “Mercados” es un concepto que puede ser correctamente entendido como “clientes”, en tanto que se refiere a los sectores de población para los que se producen determinados bienes o se proveen ciertos servicios.
- 45 Sin embargo, es de precisarse que la organización funcional puede tener arreglos no tayloristas, no tan compulsivamente jerárquicos, tal como ha ocurrido en la organización industrial contemporánea.
- 46 Ejemplo de la mentalidad actual es el libro de F. Ostroff (1999), cuyo programa organizacional es directamente crítico de la opción funcional, calificada como vertical. “El modelo vertical favorecido por muchos años ya no es hoy capaz de responder a las necesidades de los negocios y se ha vuelto inapropiado para manejar el actual entorno competitivo, tecnológico y laboral por sus muchos defectos intrínsecos: su enfoque interno hacia objetivos funcionales en lugar de enfocarse al exterior para ofrecer valor y tener clientes que ganan con sus productos; la pérdida de información importante debido al ir y venir del conocimiento que circula a través de numerosos niveles de autoridad y departamentos funcionales; la fragmentación de los objetivos de la organización por la multitud de las metas funcionales de departamentos distintos y dispersos; el gasto adicional por tener que coordinar los trabajos fragmentados de los departamentos; el ahogamiento de la creatividad y de la iniciativa de los trabajadores de los niveles operativos... Por eso la estructura de las corporaciones líderes se ha vuelto transfuncional y se ha diseñado alrededor de un flujo de trabajo continuo que atraviesa las unidades funcionales. A este tipo de estructura llamo *organización horizontal*... La organización horizontal, que se estructura alrededor de un número reducido de flujos de trabajo, de información y de materiales, que integran un proceso central (*core process*), está cortada a la medida para que una organización alcance su pico competitivo” (6-7).
- 47 En la práctica esta tarea se realiza analíticamente. Una vez rediseñado el proceso con su secuencia de operaciones, se procede a identificar los pasos operativos en que el aporte del departamento funcional es necesario y a especificar los atributos o propiedades que deberá tener el insumo departamental, pero en el entendido de que se suprimen las intervenciones innecesarias de niveles jerárquicos y departamentos funcionales. Normalmente el producto del análisis es una *matriz de operaciones del proceso contra operaciones de las unidades funcionales*, en la que quedan señalados con precisión los puntos y tiempos de intersección entre operación de proceso y operación de función, de modo que el flujo de trabajo se despliegue sin interrupciones y su marcha sea previsible. Adicionalmente se establece un nivel jerárquico que coordine los puntos de encuentro y resuelva disconformidades y eventuales conflictos.
- 48 No es el momento de entrar en descripciones detalladas, dado que a partir de los estudios de implementación de políticas públicas existe una amplia literatura que ha estudiado el perfil y el papel, las virtudes y los defectos de este personal



operativo, el *street level bureaucrat*, el burócrata de ventanilla y piso, el servidor público de contacto con el ciudadano, que es el agente clave del éxito de la política pública o de un servicio público. Son numerosos los estudios que señalan que, debido a la aplicación de las fórmulas tayloristas a la AP, la prestación de numerosos servicios públicos está a cargo del personal de menor calificación relativa, con tareas simples y rígidas (frecuentemente personal sindicalizado que trabaja bajo las cláusulas de contratos laborales proteccionistas y negligentes de la productividad requerida), con brechas salariales insolentes respecto de los ingresos de sus supervisores y directivos, que vive además presionado por las instrucciones que recibe continuamente de sus superiores y por ser el blanco de las reclamaciones y enojos de los ciudadanos, que con frecuencia trabaja en ambientes físicos inapropiados o indignos y con equipos obsoletos o insuficientes.

- 49 En la literatura contemporánea sobre “las organizaciones que generan valor” es de principio afirmar que la asignación de autoridad o de poder de decisión debe corresponderse al nivel de conocimiento que prueban tener o pueden razonablemente adquirir los que serán facultados para tomar las decisiones. La relación autoridad-conocimiento, que favorece la descentralización, se argumenta con referencia a los costos de la transferencia y del procesamiento de la información en una determinada organización.
- 50 El tema del “empoderamiento”, más allá de su uso retórico, entusiasmos, indefiniciones y ambigüedades, se vuelve más preciso y operativo si se introduce la distinción entre actividades de gerencia de decisión (*decision management*) y de control de decisión (*decision control*), que se refieren respectivamente a la decisión de los objetivos y de las acciones que se deben seguir por una política, programa o proceso y a la medición y evaluación del desempeño. Otorgar poder o autonomía de decisión a niveles y unidades subalternas, sin considerar de alguna manera la distinción entre estas dos funciones, puede ocasionar efectos indeseados y que el “agente” empoderado por el “principal” se comporte de acuerdo con sus intereses y en sentido contrario con los intereses de la organización, ocasionando ineficiencias y desviaciones. Por consiguiente, suele la superioridad mantener el control de decisión, precisando los alcances y criterios de la gerencia, estableciendo estándares (de producto, producción y capacidades del productor) y creando un sistema de información y medición para evaluar permanentemente el desempeño de los procesos independientes y sus directivos autónomos. Esto es obligado particularmente en aquellas situaciones donde el personal probadamente no es competente, no está motivado ni trabaja en equipo. En estos casos, como sugiere la copiosa bibliografía sobre el empoderamiento, al mismo tiempo que se faculta hay que ofrecer capacitación a quienes se les otorga autonomía de decisión, explicar los motivos, asegurarse de que se comparten valores y objetivos, calibrar el ámbito apropiado de liderazgo y fijar de común acuerdo los términos de la supervisión, evaluación y rendición de cuentas.
- 51 Estos defectos de diseño suelen ocurrir cuando los encargados de hacerlo transfieren irreflexivamente las prácticas del sector privado al público, aduciendo *benchmarking* de las mejores prácticas o debido a las inclinaciones metodológicas de los consultores externos, que conocen insuficientemente las características y obligaciones del trabajo público, pero a los que se emplea ampliamente por el actual *boom* de la calidad en el sector público.
- 52 Pionera es la *control chart*, elaborada en 1924 por W. Shewhart (con tres versiones y usos) en los laboratorios de la Bell Telephone, quien partió de la premisa y evidencia que la variabilidad de los resultados de un proceso productivo es resultado de causas “comunes” (normales e inevitables aunque inherentes al sistema o proceso) y de causas “especiales” (anormales y evitables aunque susceptibles de ser controladas por los operadores). Esta tesis fue retomada después por Deming en su quinto punto, relativo a la mejora constante del sistema de producción y servicio. Conocidas las causas especiales de la variación se puede proceder a eliminarlas. La carta de control define la *process capability*, la capacidad de un proceso para producir sistemáticamente el bien o servicio conforme a las especificaciones prescritas por su diseño, en tanto muestra si el proceso está bajo control y si el campo de variabilidad respeta las especificaciones. Gráficamente consta de una línea central, que representa el valor promedio de las medias de las observaciones, y dos líneas, una superior y otra inferior, que representan los límites de control, determinados por el diseño del producto y por la estructura y gestión del proceso. En la gráfica se señalan mediante un conjunto de puntos el valor medio de los rendimientos del sistema en un determinado instante. Si todos los valores se ubican dentro de los límites y no manifiestan tendencias particulares se considera que el proceso o sistema está bajo control. Existen dos tipos de cartas: una para medir los valores continuos y otra para valores discretos (errores, inconformidades de clientes...) del proceso.
- 53 El diagrama Pareto, llamado así por J. Juran y popularizado como “la regla del 80/20”, es un método selectivo de análisis causal que ayuda primero a identificar el problema (el efecto) indeseado que es realmente importante y después a explicarlo mediante la detección de las condiciones causales decisivas que determinan la ocurrencia del mayor número de los efectos

indeseados, dejando de lado otros factores presentes (“triviales”) en la ocurrencia del efecto o problema, pero no determinantes para que ocurriera. El diagrama Ishikawa (1997: 58-60) o “espina de pescado” es también un esquema selectivo de explicación de determinados problemas o efectos indeseados que concentra la atención en cuatro grupos causales: los factores no humanos, “materiales” y “máquinas”, y los factores “hombres” y “métodos” que inciden en el flujo del proceso productivo y determinan sus efectos. En la práctica, los dos esquemas de análisis pueden complementarse, asumiendo que los “pocos factores vitales” del diagrama paretiano se encuentran en alguno(s) de los cuatro grupos causales de Ishikawa.

- <sup>54</sup> La bibliografía sobre el control estadístico de calidad y sus herramientas es copiosa y con textos de óptima factura tanto para niveles básicos como avanzados, a los que hemos acudido quienes comenzamos a practicar la gestión de calidad.
- <sup>55</sup> La QFD, que en gran medida es una técnica para desarrollar nuevos productos o servicios (mejorados o innovados), más ajustados a las necesidades de los clientes, se ejecuta a través de seis pasos: identificar los atributos de las expectativas del cliente (“la voz del consumidor”); identificar las características técnicas que implican las expectativas del cliente; poner en relación los atributos de las expectativas con las características técnicas del producto; valorar la correspondencia de las características técnicas; evaluar los productos existentes en el mercado de los competidores para establecer su grado de correspondencia; decidir las características técnicas que el proceso de producción habrá de desarrollar y planificar las acciones para apoyar el proceso.
- <sup>56</sup> Es un conjunto de técnicas que ayudan a integrar las actividades de la GC con la gestión/ planeación estratégica de mediano o largo plazo, algo que los “calidólogos” suelen olvidar y que hacen perder la brújula a la GC al preocuparse por los productos del presente sin pensar en la vigencia de su valor en el futuro. Consiste en tres ejercicios de planeación (general, intermedia y detallada) que a través de siete pasos diagramables se precisan cada vez más sus objetivos, resultados esperados y las actividades requeridas para su realización. Por un lado, ayuda a seleccionar y especificar los productos que generan valor y causan posicionamiento a la organización y, por el otro, a identificar y precisar las acciones causales apropiadas hasta llegar a definir e interrelacionar el conjunto de los programas operativos anuales con metas mensurables, cronogramas detallados y sistemas de control de gestión. Algo que particularmente aprecio es el cuidado por depurar las opiniones y recomendaciones de las personas participantes en los ejercicios (que se plasma en el “diagrama de interrelaciones”).
- <sup>57</sup> El sistema de gestión de calidad ISO, como ya se ha mencionado (*4. Los principios y componentes de la gestión de calidad*), tiene ocho principios y se plasma en un modelo cíclico de gestión integrado por cuatro macroprocesos esenciales: “la realización del producto”, “la medición, análisis y mejora”, “la responsabilidad de la dirección” y “la gestión de los recursos”. A diferencia de las normas de 1987 y 1994, ISO 2000 está estructurado por tres grupos de normas: 9000 (Fundamentos y vocabulario), 9001 (Requisitos para la GC y única norma de certificación), 9004 (Directrices para la mejora del desempeño). En 9001: 2000 se enuncian cinco cuerpos de requisitos básicos. El primer requisito concierne al “sistema de gestión de calidad” con el requisito general de que “las organizaciones deberán establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gc y mejorar continuamente su eficacia como requisito”, por lo que se exige identificar los procesos de la organización y su interdependencia, definir los métodos de análisis, seguimiento y medición de la gestión de los procesos, la disposición de los recursos necesarios para la gestión. Se pone asimismo el acento en “los requisitos de la documentación” (el famoso Manual de Calidad junto con el Control de Documentos y Control de Registros), en el entendido de que la documentación es una condición general necesaria que cruza todos los procesos gerenciales incluidos en las normas, las cuales prescriben expresamente siete “procedimientos documentados”: control de documentos, control de registros, plan de calidad, control de productos disconformes, auditoría interna, acción correctiva y acción preventiva. Los otros cuatro conjuntos de requisitos conciernen a la “Responsabilidad de la dirección” con la exigencia central de formular la política de calidad de la organización, que deberá acompañarse de revisiones periódicas, mientras las normas de la “Gestión de recursos” abarcan los recursos humanos, la infraestructura y el ambiente de trabajo. En lo relativo a la “Realización del producto/Servicio” se enlistan los requisitos para la planificación de la producción, las relaciones con el cliente, el diseño de las especificaciones del producto o servicio, las compras, el control de la producción y prestación del servicio con normas específicas para validación, vigilancia, inspección y prueba, así como el control de los dispositivos de seguimiento y medición. Finalmente, se formulan las normas o los requisitos de “Medición, análisis y mejora” que tienen que ver con la gestión de las disconformidades, la medición y corrección de operaciones y productos disconformes mediante acciones preventivas y correctivas, las actividades de mejora, el análisis de datos (entre los cuales destaca la satisfacción del cliente).

- 58 Los “requisitos para los sistemas de gestión de la calidad” se encuentran en las normas ISO, con sus correspondientes normas nacionales. “Los requisitos para los productos pueden ser especificados por los clientes o por la organización anticipándose a los requisitos del cliente o por disposiciones reglamentarias. Los requisitos para los productos y, en algunos casos, los procesos asociados pueden estar contenidos en especificaciones técnicas, normas de producto, normas de procesos, acuerdos contractuales y requisitos reglamentarios” (ISO 9000: 2000, 2.2).
- 59 La influencia que las organizaciones ciudadanas, las organizaciones académicas y los funcionarios expertos tienen en la decisión que los políticos toman sobre las propiedades que el servicio público debe incluir es un asunto de investigación empírica, aunque la disciplina de políticas públicas dispone de modelos heurísticos pertinentes, “triángulos de hierro”, “redes de asuntos”, “empresarios políticos, cívicos”.
- 60 Responsabilidad tanto de las empresas consultoras que preparan a la certificación como de las empresas certificadoras o registradoras es resistirse a entrar al círculo vicioso de entidades públicas en búsqueda rápida de certificación no por el propósito de calidad sino por las ventajas económicas, políticas o de otro tipo que del certificado se derivan. La eventual laxitud de ambas empresas puede provocar efectos nocivos duraderos a la GC. Parafraseando a ISO 9000: 2000 (1), parece prudente preferir con mayor intensidad a “las organizaciones que buscan la confianza de sus proveedores... y los usuarios de los productos”, aunque la norma sea “aplicable a las organizaciones que buscan ventajas por medio de implementación de un sistema de gestión de calidad”.
- 61 En ISO 9004: 2000 se toma en consideración “el ambiente de trabajo” (6.4), entendido como “combinación de factores humanos y físicos”, y se recomienda que tenga “una influencia positiva en la motivación, satisfacción y desempeño del personal”, por lo que se subraya ergonomía, interacción social y condiciones agradables de las instalaciones. Sin embargo, el documento ISO 9004: 2000 ofrece sólo directrices o recomendaciones optativas para la mejora del desempeño pero no requisitos en sentido estricto como en ISO 9001: 2000, indispensables para la certificación de calidad. En el fondo la eliminación de los automatismos burocráticos no es un requisito de las normas, sino algo que es más bien un efecto probable de las mismas, aunque las recomendaciones de la mejora traten de neutralizarlo. En resumen, certificación y burocratización pueden ir de la mano y no son contradictorios.
- 62 En los términos de ISO 9001: 2000 (5.1): “la alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia” a través de varias medidas entre las que descuelga el establecimiento de la política de calidad de la organización.
- 63 “La diferencia entre los enfoques de los sistemas de gestión de la calidad de la familia de normas ISO y los modelos de excelencia radica en su campo de aplicación. La familia de las normas ISO proporciona los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad y orientación para la mejora del desempeño... Los modelos de excelencia contienen criterios que permiten la evaluación comparativa del desempeño de la organización y que son aplicables a todas las actividades y partes interesadas de la misma” (2.12). Es decir, ISO es una referencia restringida de la calidad total que una organización implica y debe exigirse. Dicho ruda pero justificadamente, ISO no va más allá de los requisitos de buenos procesos administrativos y de la satisfacción de los clientes externos, condiciones necesarias pero insuficientes para los objetivos y retos de una organización, pública o privada.
- 64 Los premios consideran una evaluación de la calidad en dos niveles: el desempeño integral de las empresas (posicionamiento competitivo, responsabilidad social, cuidado del recurso humano, atención al medio ambiente...) y su desempeño operativo, que es el punto en que ponen mayor énfasis los requisitos ISO. Hay premios nacionales importantes en cada país, con sus criterios ponderados para evaluar la calidad, y hay premios internacionales. Entre éstos los más famosos son: *Deming Prize*, el premio japonés a la calidad. Su foco de atención es la capacidad de la organización para desarrollar sus procesos operativos y gerenciales en conformidad con las especificaciones establecidas a través del empleo de sistemas de medición, información y métodos de control. Es el premio de la filosofía administrativa clásica de la calidad, centrada en el control. *Malcolm Baldrige National Quality Award (MBQNA)* es el premio norteamericano a la calidad. Su foco de atención es la capacidad de la organización para alcanzar la satisfacción/lealtad del cliente. Cuatro son sus elementos básicos: a) el liderazgo de la alta dirección; b) el sistema de gestión de la calidad (conjunto de procesos de gestión estratégica, información y análisis, de recursos humanos y de procesos); c) las mediciones de avances y resultados; d) la focalización en la satisfacción del cliente. *European Quality Award* es el premio europeo a la calidad. Su foco de atención son los resultados, en dos sentidos: la satisfacción del cliente y el rendimiento económico de la empresa. Compensa la primacía del enfoque al

cliente del MBNQA con los resultados económicos de las empresas, corrigiendo la tendencia antieconómica de algunos modelos de calidad. Adicionalmente toma en cuenta el impacto ambiental y social del desempeño empresarial. En continuidad, el Premio a la Excelencia de la European Foundation for Quality Management (EFQM). Además de dimensionar el énfasis en la satisfacción del consumidor, introduce consideraciones sobre otros agentes interesados en el desempeño de la empresa, tales como el personal, los accionistas, los proveedores y la sociedad misma y valora asimismo el cuidado del medio ambiente. De manera particular presta atención a un sistema de gestión coherente y motivador que incorpora el aprendizaje y la innovación, hecho posible por cinco factores facilitadores (*enablers*), que son: liderazgo, estrategia y políticas, las personas, asociaciones y recursos, procesos, que arrojan cuatro resultados, los resultados para el personal, los clientes, la sociedad y el resultado del desempeño de la organización respecto de sus objetivos planificados (véase Anexo: Premios de calidad, de este capítulo).

<sup>65</sup> En los EUA el Premio Presidente (The Presidential Quality Award), iniciado en 1992, es otorgado a agencias del gobierno federal con 500 o más empleados, que en los últimos tres años han desarrollado actividades de calidad orientadas al público; es una adaptación del Malcolm Baldrige Award (MBNQA) al contexto público. Su marco de referencia ponderado de ocho componentes destacan: liderazgo y apoyo de la alta dirección (20 puntos), planificación estratégica para la calidad (15 puntos), focalización en el cliente (35 puntos), entrenamiento (10 puntos) y reconocimiento del personal (cinco puntos), empoderamiento del personal y trabajo en equipo (20 puntos), medición y análisis del desempeño (15 puntos), aseguramiento de la calidad (30 puntos), resultados de mejora de la calidad y la productividad (50 puntos). En la Unión Europea, la EFQM ha publicado un *Manual de autoevaluación 1997, 2003. Directrices para el sector público*, que reconoce las especificidades de las organizaciones públicas, pero conserva el modelo de excelencia de los negocios.

## EPÍLOGO

El recorrido por la nueva gobernanza y por la nueva gerencia pública aporta elementos valiosos para un nuevo entendimiento de la AP y plantea problemas a las prácticas administrativas y a la disciplina misma. La conclusión precipitada sería considerar que la NGP es *la* solución de los problemas administrativos de la gobernación contemporánea, los prácticos y los teóricos, y convertirla en el dogma de época. Pero también es precipitado creer que la NGP cae fulminada por las críticas conservadoras de las burocracias o por las investigaciones minuciosas de algunos académicos que tratan de encontrar evidencias que los mecanismos de mercado, las agencias ejecutivas independientes, la descentralización, la desregulación, el presupuesto por resultados, la gestión de calidad... no han funcionado aquí y allá, en este o en aquel otro gobierno. Tampoco se desmorona la NGP por las censuras prematuras que suelen hacerse a las normas, métodos y cultura de la nueva gerencia antes de que se hayan asentado y muestren resultados.

Los problemas disciplinarios y prácticos que plantea el recorrido son numerosos, pero selecciono sólo tres: 1) la nueva relación entre la acción directiva del gobierno y los agentes de la sociedad económica y civil, que se recapitula en el concepto de gobernanza; 2) la tensión entre el gerencialismo y la administración pública con sus diversos pros y contras; 3) la interrogante sobre si la buscada eficiencia de la NGP no debilita la responsabilidad de las autoridades y funcionarios y, en conexión, la pregunta de si la mejor opción organizativa de la AP futura sean las leyes administrativas o en cambio los contratos internos entre autoridades y personal. En el breve tratamiento de estos problemas retomaré algunas consideraciones apuntadas sobre la marcha y quedaré lejos de ofrecer respuestas seguras, que ameritan análisis específicos y argumentos precisos.

1. En razón de condiciones sociales y políticas diferentes de las que dominaron hasta el último cuarto del siglo XX, la gobernación/gobernanza contemporánea de la sociedad es la resultante de un conjunto (“un sistema”) de acciones de propósito directivo, integrado por actores de gobierno y actores privados y sociales que comparten sus varios recursos y capacidades y que, a partir de esa conjunción, definen las metas de la vida en común, se distribuyen la responsabilidad para producirlas y se dan a la tarea de producirlas efectivamente. En gran medida la nueva gobernación es el reconocimiento social de que la acción directiva del gobierno, el gobernar del gobierno, es algo necesario pero insuficiente para salir adelante en las actuales condiciones internas e internacionales de convivencia e intercambio humano. Representa también el redescubrimiento de los poderes públicos y poderes privados de varios tipos que existen en la sociedad: legales, coactivos, financieros, tecnológicos, informativos,

intelectuales, morales, cívicos... y que son indispensables todos para definir y realizar el sentido de dirección de la sociedad.

Más allá de eventuales humores antiestatales y promercantiles que pudieran estar presentes en algunos formatos del concepto, la nueva gobernanza registra un cambio en el equilibrio entre el poder público y los poderes económicos y civiles, así como resalta los poderes, las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales, que hay que despertar y aprovechar para la realización de las metas comunes. Metafóricamente dicho, registra el debilitamiento del poder estatal, que toma el nombre tan llamativo como exagerado de “el vaciamiento del Estado” y registra a la vez el fortalecimiento de la sociedad económica y civil. En realidad, las fortalezas y debilidades del gobierno y de la sociedad son relativas, su equilibrio es variable según el tipo de problemas que se enfrentan y las circunstancias sociales que se viven. En línea con un espíritu republicano que comienza a afirmarse en la democracia liberal, la gobernanza de la sociedad es un proceso directivo de coproducción y corresponsabilidad de gobierno y sociedad. Cede el protagonismo del gobierno todo terreno, que cree poseer la partitura y la batuta de la orquesta social, y el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales. Cambia el patrón directivo de la sociedad de uno jerárquico a otro interdependiente, de uno centralizado a otro descentralizado o reticular, por lo menos en el terreno del crecimiento económico y el bienestar social, es decir, en los ámbitos distintivos del Estado social. No tendrá éxito el Estado social contemporáneo sin una dirección en modo de nueva gobernanza.

El supuesto de la nueva gobernación es la existencia de una sociedad relativamente competente y responsable tanto en su mundo privado en razón de sus prácticas competitivas y cooperativas, como en su participación en el mundo público. La condición necesaria de la nueva gobernación es la productividad, la competitividad, el capital social y la ciudadanía de los actores sociales. El principio de la nueva gobernación es que a mayor desarrollo (autonomía) de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad tiene el gobierno para gobernar a su sociedad por sí solo y, en corolario, mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. El resultado es que la conducción de la sociedad es un proceso político-social, “societal” (Kooiman, 2003), más que exclusivamente “gubernamental”, en el entendido de que al abordar los asuntos específicos de interés social el peso del gobierno o de la sociedad cambia según las capacidades y el interés que cada uno de ellos muestre tener para atender el problema. Evidentemente no todo es capacidad, poder y buena disposición en el seno de la sociedad, sino que ésta exhibe múltiples anomias, incapacidades e irresponsabilidades en varios asuntos que son cruciales para una convivencia aceptable, así como los poderes públicos exhiben sus incompetencias, carencias y vicios en múltiples campos directivos, como el de la seguridad pública y el de la impartición de justicia, para mencionar uno de preocupación generalizada.

Estas breves consideraciones deben dejar en claro que la presencia del Estado y del gobierno crecerá en el terreno de la vida social en proporción a la incompetencia de los sectores y grupos de la sociedad, así como debe ser claro el destino social ominoso que se perfila cuando la disminución del poder estatal<sup>1</sup> no se acompaña con el previsto o deseado ascenso de los poderes de la sociedad: la productividad de sus mercados, la responsabilidad ciudadana y la solidaridad social. Una sociedad económica y civil sin nada relevante que aportar al conjunto, al propósito y a la realización social no tiene la capacidad requerida para ser un agente de la gobernación de su sociedad y, como siempre, lo que hoy polémicamente se quiere presentar o resignificar como sociedad civil terminará por ser la conocida masa de personas destinadas a ser gobernadas y administradas por un poder externo. Después de la aclamación de los mercados y de la sociedad civil en los últimos años, existen evidencias (no catastróficas ni desmoralizadoras pero sí amonestadoras) de que sus aportes son pocos, débiles, ocasionales y variables, es decir, insuficientes para llevar nuestras sociedades a la situación valorada de vida en común. Según regiones, sectores y circunstancias son inexistentes o insuficientes los aportes sociales de productividad, competitividad, información, conocimiento, tecnología, organización... o de autocontrol, organización, asociación, respeto y solidaridad interpersonal, civismo. Esto significa en la práctica que a mayor infracción de la sociedad a las reglas de la convivencia mayor será la probabilidad de que se restaure el poder del gobierno (la fuerza del Estado, si se quiere) para dirigir a la sociedad a algún lugar y que el gobierno reaparezca como agencia disciplinadora de mando y control social antes que con el rostro de elegante agencia de coordinación. Asimismo, a mayor incompetencia de la sociedad para resolver sus problemas de vida mayor será la probabilidad de que se restaure el poder del gobierno como agencia de desarrollo antes que de regulación de mercados o de fomento del capital social. En los dos casos, el desenlace es el renacimiento de la vieja gobernación. Algo que no tiene por qué ser una buena nueva.

El tránsito a la nueva gobernanza es indispensable y acaso ineludible. No hay destino social aceptable sólo con el poder del gobierno, que por lo que se ha visto en estas décadas y en países no sólo latinoamericanos muestra que carece de capacidades institucionales y gerenciales básicas y que, en medio del cambio tecnológico y la mundialización de la economía, ha perdido capacidad directiva en asuntos cruciales o su capacidad se ha restringido a campos precisos que debería atender con mayor calidad (seguridad pública, educación y salud, ambiente, ante todo) y en los que su actuación tampoco es un factor de suficiente eficacia. Es improbable que se pueda repetir en este siglo la exitosa historia del Estado que se hace cargo del desarrollo y del bienestar y la seguridad de su sociedad. Construir la nueva gobernanza es una empresa que implica crear la capacidad de todo el sistema social en que se vive y que incluye al Estado, al mundo empresarial, a la sociedad política y a la sociedad civil. Es una empresa en grande pero no dispersa. Tal vez se trate de la misma tarea del desarrollo que emprendimos en el siglo xx, pero sin aceptar ya su premisa

básica, la del protagonismo del Estado, de quien supusimos podía ser desarrollador porque desarrollado (competente y responsable) no podía lógicamente serlo. No tenía por qué ser el Estado una criatura excepcional a la regla de nuestro subdesarrollo institucional, productivo y organizativo. La nueva gobernanza parte ahora con la premisa de un Estado subdesarrollado institucional y administrativamente y se inicia con la tarea de desarrollar las capacidades institucionales y gerenciales del gobierno, liberarlo de las ataduras que le impiden ejercer justicia, combatir el delito, ofrecer servicios públicos sintonizados con la expectativa social y tener la habilidad de convocar a la sociedad económica y civil a fin de lanzar políticas de desarrollo que neutralicen la pobreza y generen capacidad social.

El nuevo concepto de gobernanza rescata algo que nos enseñó la sociología política más que la ciencia política de matriz positivista, a saber: el Estado está empotrado en formaciones sociales, sistemas sociales, ordenamientos sociales. Su llamada soberanía interior es realmente una autonomía relativa respecto de los poderes sociales y su capacidad de dirigir a la sociedad es posible por los vínculos que ha sabido construir con las capacidades de las organizaciones sociales. El real vaciamiento del Estado ocurre cuando carece de grupos y sectores sociales que lo sustenten con su confianza y respaldo. El Estado vacío es el Estado ocupado por una clase política sin vínculos con las clases sociales (para retomar el lenguaje sociológico aunque sin aceptar su viejo tono maniqueo y colectivista), fenómeno político que el auge de la democracia predominantemente electoral ha propiciado inadvertidamente en estos años, pero que la sociedad ha comenzado a revisar ante el cansino conflicto de políticos de pantalones cortos y el insuficiente rendimiento de los gobiernos democráticos en la solución de los problemas públicos.

2. La NGP ha ocasionado varios sismos en la AP tradicional pero todos tienen el mismo epicentro: la idea gerencial de la AP. El gerencialismo es algo que provoca desconcierto y hasta molestia a numerosos funcionarios e intelectuales, que consideran que incorporar los supuestos y las prácticas gerenciales a la AP representa la capitulación del gobierno al mundo de los negocios, la privatización total del quehacer gubernamental. Sin embargo, a raíz de la extenuación financiera de los gobiernos y frente a la insatisfacción ciudadana por el servicio público, el propósito de la NGP ha sido cambiar esa AP de bajo y variable desempeño, lo que es imputable a varios factores (factores políticos incluidos) pero que fundamentalmente se debe a la arraigada concepción pasiva de la AP tradicional, que se asume como ejecutora de las decisiones que le caen del alto mando y que es más cuidadosa de observar las reglas e instrucciones de la autoridad (con la consecuencia de volverse adversa al riesgo) que producir resultados de valor para su sociedad.

Sobran las críticas caricaturizadas que algunos exponentes de la NGP hacen a la AP tradicional, pero tiene sentido plantearse la cuestión acerca del tipo de normatividad,



organización (de la autoridad y del trabajo) y dirección que la AP debe poseer en las condiciones contemporáneas, a fin de asegurar un cumplimiento satisfactorio de su función pública. Coherente con su diagnóstico, la respuesta de la NGP ha sido transformar a la AP en un sentido gerencial, convertirla en una administración desregulada y activa, liberada de ataduras normativas inconducentes (ciertas leyes, reglamentos, líneas de mando, procedimientos, instrucciones), y hacerla ejecutiva, emprendedora, orientada a resultados y responsable de ellos.

La administración pública tradicional y la nueva gerencia como *management* manifiestan diferencias desde su etimología y semántica. Mientras que administración proviene del latín *minor* y *ministrare*, que significa originalmente el servicio que alguien dependiente ofrece a otro superior, *management* viene de *manus*, que significa originalmente trabajo manual o emplear las manos para ocuparse personalmente de realizar un propósito personal (o ajeno). Esta diferencia de fondo ha sobrevivido en el tiempo dado que la administración ha mantenido su concepto de trabajar a las órdenes de alguien y prestar un servicio subordinado al superior para lograr los beneficios que persigue, mientras que la gerencia mantiene su concepto activo de hacerse personalmente cargo de algo y de involucrarse (meter las manos) en la realización de algo que se considera de valor personal o social, hasta el punto que puede llegar a tener un sentido de misión.

De esta diferencia de enfoque derivan dos conceptos de responsabilidad. En el plano administrativo de la AP la responsabilidad se refiere a la *norma*, al cumplimiento de la norma, pues administrar significa fundamentalmente obedecer las órdenes y llevar a efecto las instrucciones del superior, independientemente de los resultados prácticos que se sigan de la obediencia. En cambio, en el plano gerencial de la AP, la responsabilidad se refiere a la *meta*, la producción de los resultados deseados, pues *gerenciar* (con perdón del neologismo) significa fundamentalmente, aun si se cumplen órdenes, hacerse cargo personalmente de dirigir un proceso de trabajo colectivo a fin de producir los resultados que la meta señala. En el primer caso hablamos de cumplimiento de leyes, mientras en el segundo se trata de cumplimiento de objetivos. En el primer caso se es responsable por inobediencia o infracción de ordenamientos y en el segundo por la ineficacia del trabajo, por falta de resultados. En la AP contemporánea hay una dualidad de perfiles: el administrador servidor público y el administrador gerente público. Hughes (2003: 6) es preciso:

A partir de variadas definiciones se infiere que la administración implica fundamentalmente seguir instrucciones y servir, mientras la gerencia como *management* implica el logro de resultados y la responsabilidad personal del gerente por los resultados. Los términos *administración* y *gerencia* no son sinónimos ni en general ni en su aplicación al sector público. La AP es una actividad para servir al público y los servidores públicos llevan a cabo políticas que les son predefinidas por otros. La AP se interesa en los procedimientos para traducir las políticas en acciones y para dirigir a su oficina. La gerencia incluye la administración pero le interesa organizarse de modo tal que se logren los objetivos con la máxima eficiencia para responsabilizarse honestamente por los resultados conseguidos. Estos dos componentes no estuvieron necesariamente

presentes en el sistema administrativo tradicional. La AP se enfoca a los *procesos*, a los procedimientos, mientras que la gerencia incluye más cosas. En lugar de seguir únicamente instrucciones, el gerente público se enfoca a los *resultados* y asume la responsabilidad por lo que se pueda lograr.

Deben ser muy pocos los que se opongan a una visión de la AP ejecutiva, activa, emprendedora, que motiva que los administradores se involucren personalmente en la producción de los resultados y asuman personalmente la responsabilidad por los logros de su acción. Pero surge enseguida la interrogante acerca de si la real o supuesta ineficiencia y pobre calidad del servicio público pueda ser superada mediante el activismo emprendedor de la gerencia pública, la cual parecería poner el acento en los resultados sin que importe la manera de conducirse para producirlos, o si, en cambio, se requieran reglas de comportamiento más precisas y políticas públicas con lineamientos más claros y detallados a fin de que se logren los resultados requeridos.

El debate ha llevado a que el problema de la renovación de la AP se plantee en un formato de dilema polarizado y obligue a escoger entre los administradores “gerentes públicos” o los administradores “servidores públicos”; entre la opción de otorgar a los administradores gerentes una mayor autonomía de acción (las agencias ejecutivas independientes y los contratos de desempeño como su materialización) o la opción de reglamentar de modo más claro y pertinente los comportamientos de los administradores servidores (reglas de operación y manuales de procedimientos más precisos como ejemplo) a fin de que cumplan con los requisitos esperados.

En el formato de dilema polarizado, en el que la AP es pensada como pura acción sujeta a procedimientos e indiferente a los resultados y la NGP como puro eficientismo indiferente a leyes y reglamentos, no existe posibilidad de resolver el problema. Así planteados, los dos extremos comparten una visión falsa de la AP. Ni tiene sentido público la acción de administradores públicos que saben obedecer a sus autoridades pero que no sirven al público por no ofrecerles resultados de valor para sus vidas, así como tampoco tiene sentido la acción de los gerentes públicos que ofrecen eficientemente servicios al público pero que no se comportan de manera pública pues se desconoce si los procedimientos que siguieron se ajustaron a las prescripciones de la ley pública y a las autorizaciones de los poderes públicos representativos. En este falso planteamiento se presenta a los gerentes públicos como ejecutivos privados advenedizos que no tienen la menor idea de lo que significa trabajar para el gobierno democrático en un estado de derecho, mientras que los administradores públicos son presentados como seres legaloides, formalistas más que administradores, sin la competencia técnica para realizar productos. La polarización es elemental.

En la AP el reto peculiar e ineludible consiste en vincular *legalidad* y *eficacia*, proceso y resultado, que por cierto responden a dos lógicas diversas de acción, que no son asimilables. Mientras que la lógica de la legalidad tiene como objetivo respetar y hacer respetar las

normas que aseguran los valores que una sociedad considera de importancia crucial para su convivencia y supervivencia, la lógica de la eficacia aprovecha los recursos que existen en una sociedad (humanos, técnicos, naturales) a fin de producir los objetivos que importa realizar a una sociedad porque materializan algunos de sus valores en una determinada circunstancia y tiempo. La primera sigue un principio axiológico: tiene que ver con el mundo de los valores humanos; la segunda sigue el principio de causalidad, se mueve en el terreno de los hechos.

En el concepto weberiano de burocracia, que tipifica lo ocurrido en la AP de los Estados nacionales europeos de los siglos XIX y XX, la legalidad y la racionalidad se vincularon según el esquema intelectual de condición de posibilidad y realidad. Según el esquema, la existencia de jerarquía en una organización pública (como en la organización privada) es la condición que hace posible el uso de la técnica, el saber especializado y, por ende, la eficacia de la acción. Dicho en sentido inverso, la obediencia de los miembros de una organización a las regulaciones de una línea de autoridad, que prescribe objetivos, recursos y comportamientos, es la condición requerida para que los administradores (los directivos y los operadores) tengan parámetros de operación ciertos y estables y puedan entonces poner en práctica su saber técnico, desarrollarlo, y asegurar de ese modo la eficacia de la organización en la producción de sus bienes y servicios. En resumen, la jerarquía no es eficaz y eficiente por sí misma, por ser jerarquía, sino porque crea las condiciones organizacionales para la eficacia y eficiencia: la racionalidad.

En el enfoque jerárquico-burocrático, la obediencia asegura la eficacia/ eficiencia no en el sentido de que los resultados de valor social son el efecto directo de obedecer leyes e instrucciones de las autoridades, sino en el sentido de que la obediencia a las órdenes de superiores legítimos crea un entorno previsible de trabajo que favorece la racionalidad productiva. El hecho de que el personal está obligado a obedecer a las jerarquías y a las leyes hace posible calcular, prescribir y controlar sus comportamientos, particularmente los relacionados con las especificaciones técnicas que su trabajo tiene que seguir para asegurar la eficiencia de un proceso productivo o administrativo. Lo que hace posible la “dominación legal-racional” del Estado moderno es la previsión, el cálculo y el control del trabajo del personal público desde centros de mando, cuya actuación es también previsible porque actúan conforme a las normas jurídicas establecidas y/o a las normas técnicas de los expertos. Centralización del mando y eficiencia de la acción son el eje de la dominación racional burocrática. Lamentablemente autoridades y administradores públicos olvidaron que la observancia de la ley es la condición para que el trabajo técnicamente sustentado produzca resultados y no que la observancia de la ley y la obediencia a la superioridad asegure por sí misma resultados. Son dos producciones diferentes.

La NGP invierte en mayor o menor medida (según materias y circunstancias administrativas) la vinculación en modo vertical entre la legalidad y la racionalidad y considera que la

descentralización de la decisión, al otorgar poder de decisión al personal público y responsabilizarlo de su actuación y resultados, representa en las actuales circunstancias la condición de posibilidad y el marco de certidumbre (el mejor incentivo) para desencadenar el saber productivo de los administradores y lograr de manera eficiente resultados de valor social. Autonomía más que obediencia directa a autoridades personales es la clave. La autonomía de las unidades administrativas favorece la eficiencia del servicio público más que las organizaciones verticales y centralizadoras. El marco institucional de la NGP considera que para asegurar duraderamente la eficiencia y la calidad son más útiles los incentivos vinculados al mercado que los premios por obediencia y que son más productivos los incentivos personalizados que los colectivos. Lo positivo del debate sobre si la opción organizativa centralizada o descentralizada, la burocrática o la gerencial, sea la racional, la productiva, la generadora de valor, es que resulta una discusión dirimible mediante evidencias empíricas.

3. La cuestión sensible y central en el debate es la relativa a la responsabilidad pública. La discusión ha tomado varios caminos y ha terminado por plantearse más preguntas acerca del sistema de responsabilidad existente en las AP de las democracias actuales que sobre las amenazas que la NGP representa a la *accountability* de los gobiernos democráticos.<sup>2</sup> Hay falsos planteamientos del problema debido a que se idealiza el pasado administrativo y/o se caricaturiza la nueva gerencia pública, con el resultado de que el planteamiento se presenta otra vez más en forma polarizada, como si el sistema “perfecto” de responsabilidad y rendición de cuentas de la AP tradicional estuviera en riesgo por la amenaza que representa el sistema “irresponsable” de la NGP (o que practica la responsabilidad según los esquemas de las firmas privadas). Conviene empero recordar que uno de los motivos que justificaron la aparición de la NGP y la legitimaron rápidamente entre los ciudadanos fue su crítica al modelo de responsabilidad/rendición de cuentas de la AP tradicional y su promesa de que en el nuevo esquema gerencial los ciudadanos estarían en condiciones de exigir y fincar responsabilidades a los gobiernos mediante acciones más directas.

Desde su inicio el propósito de la NGP ha sido fortalecer y no debilitar el sistema público de responsabilidades. No implica menor responsabilidad sino una de otro tipo que complementa el modelo de responsabilidad jurídica establecido y que nos ha hecho ver la necesidad de plantearnos el problema de la responsabilidad pública de la administración en un sentido integral. Por consiguiente, muchas de las críticas a la NGP no dan en el blanco cuando exigen que sus formas de responsabilidad sean exactamente iguales a las nociones y prácticas de responsabilidad de la AP convencional, que son presuntamente correctas y perfectas.

A algunos preocupa que los cambios en el sistema de gobernación debiliten elementos que son fundamentales para preservar la sociedad democrática. Argumentan que el énfasis en la eficiencia y los resultados pudiera disminuir la preocupación tradicional del sector público por el proceso debido y llegar a debilitar el sistema institucional de equilibrios y contrapesos y de responsabilidades que se han establecido para apuntalar dicho proceso. Aunque se puede mostrar que las reformas gerenciales han fortalecido la *accountability* democrática al ofrecer mucho mayor información sobre la eficacia de los programas y el desempeño de los gobiernos, las preocupaciones merecen tomarse en serio [OCDE, 1998, p. 54].

En “el modelo gerencial de responsabilidad” han cambiado propósitos, niveles y alcances de la responsabilidad pública. La *responsabilidad legal*, que algunos denominan también responsabilidad política, se ha completado y mejorado con la *responsabilidad gerencial*. No se trata de confrontación sino de complementación y eslabonamiento, de una relación que podríamos llamar “dialéctica” (en el sentido de que niega, conserva y supera los modelos pasados de responsabilidad). Si se ven bien las cosas, la administración pública tradicional no fue responsable en estrictos términos administrativos, puesto que no rindió cuentas precisas (por lo menos no al público ciudadano) sobre la eficiencia técnica o económica de sus procesos de producción y servicio, circunscribiéndose a mostrar que en su actuación había observado la legalidad aplicable. En el enfoque administrativo pasado se podía ser ineficaz e ineficiente, con tal de no ser ilegal o corrupto, delincuente. Una posición absolutamente necesaria en un gobierno republicano y democrático, pero insuficiente en el terreno estrictamente administrativo y hasta en el terreno de la misma legitimidad política que incluye hoy entre sus componentes los rendimientos del poder público en las áreas económicas y sociales de su conducción.<sup>3</sup>

En contraste, la gerencia pública es responsable por definición y lo es en un sentido mayor, que incluye la responsabilidad tanto gerencial como institucional. En esto consiste el aporte de la NGP a un nuevo concepto y práctica de la responsabilidad pública que, por su propia naturaleza, debe incluir tanto la responsabilidad por infracción de normas como la responsabilidad por errores analíticos de decisión y/o por defectos operativos de desempeño. Tal vez la NGP, al acentuar la responsabilidad por desempeño, por incumplimiento de metas o falta de resultados, ha tratado de compensar lo que la AP tradicional descuidó o toleró, al centrarse en el cumplimiento de las leyes más que en destacar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Dos contribuciones de la responsabilidad gerencial de la NGP merecen destacarse. La primera consiste en que propicia que los administradores públicos sean responsables de sus actos de manera directa e inmediata ante el público ciudadano, el cual es ahora entendido como cliente de un servicio o bien público, que evalúa la calidad y eficiencia del servicio recibido y responsabiliza directamente del eventual mal servicio a específicas unidades y personas (maestros, trabajadores sociales, médicos, enfermeros, empleados de ventanilla, inspectores...) sin tener que hacer el largo rodeo por todo el universo organizacional de la entidad pública hasta llegar a su superior más alto o tener que recorrer la cadena institucional

de la responsabilidad política hasta llegar a los *staffs* presidenciales y/o los parlamentos o tener que resignarse a esperar las nuevas elecciones para sancionar a los funcionarios irresponsables y votar por un nuevo gobierno que como los anteriores prometerá seguramente reformas administrativas y servicios públicos de excelencia.

En el terreno del servicio interesa al ciudadano que el prestador o proveedor cumpla estrictamente la ley a fin de evitar discriminaciones, arbitrariedades o corrupciones que afectarían directamente la prestación del servicio. Pero le interesa fundamentalmente la calidad del servicio que descansa en los procedimientos técnicos que hacen posible que los productos posean los atributos esperados de beneficio (prevención o curación de la enfermedad, aprendizaje en la escuela, infraestructura de energía funcional, tráfico urbano ordenado y eficiente, objetividad en la inspección...). La gerencia incluye la legalidad pero no se reduce a ella. El acento que pone la NGP en la responsabilidad gerencial de la AP sirve entre otras cosas para que el loado Estado social asuma cabalmente su naturaleza de estado de servicios y no sólo de normas legales. Comparto con muchos la impresión de que el estado de derecho sobredeterminó al estado de servicios, que es lo distintivo del Estado social, haciendo que la responsabilidad legal encorsetara la responsabilidad administrativa.

La responsabilidad gerencial tiene su propia lógica, materia, alcances y destinatarios y no tiene por qué desaparecer en el laberinto de la responsabilidad política o legal. A partir de las cartas ciudadanas o cartas de servicios, que declaran públicamente los estándares de servicio que los ciudadanos deben esperar y exigir, ha comenzado un movimiento de la AP en la dirección de la responsabilidad gerencial. Seguramente la evolución de la ciudadanía llevará a exigir cada vez más que las acciones de los servidores públicos negligentes, ineptos y ordinarios tengan consecuencias de algún tipo para ellos. La responsabilidad pública de la AP no tiene por qué reducirse a la infracción de la ley por el funcionario o empleado, como nos hemos acostumbrado por décadas o siglos, sino debe incluir la disconformidad del empleado público respecto de los estándares establecidos de atención y servicio al ciudadano y su incompetencia profesional, técnica, operativa.

La segunda contribución de la NGP es hacer responsables a los administradores y no sólo a los políticos de los procesos y resultados de la AP. El propósito de las descentralizaciones, facultaciones, empoderamientos (emblemáticamente resumidas en el principio *let and make managers manage*) ha sido responsabilizar personalmente de sus acciones y resultados a los gerentes, altos y medios. Al otorgársele autonomía de decisión y gestión, el funcionario es el responsable personal y directo tanto del cumplimiento de la legalidad en el empleo de los recursos como de su asignación y uso racional para el logro de los objetivos deseados. Las críticas a las medidas descentralizadoras de la NGP han subrayado paradójicamente que la responsabilización de los funcionarios tiene el efecto de desresponsabilizar a los políticos y a los altos ejecutivos de la organización pública y otorga a los funcionarios un poder tal que a la postre no podrá ser controlado por los ciudadanos, entre otras cosas por los componentes

técnicos de sus actividades, resultados y servicios.

Esta observación sería preocupante si la descentralización (por ejemplo, de las agencias ejecutivas, organismos independientes de regulación...) fuera abierta, indefinida, mientras es en realidad un diseño institucional preciso que prescribe los ámbitos de gestión y las responsabilidades de las unidades descentralizadas. Los actores empoderados son libres en su forma de organizarse, en sus patrones directivos y sus procedimientos operativos, pero su operación se enmarca en una prescripción institucional acerca de lo que se debe hacer y se debe alcanzar. Por lo demás, para no salirnos del terreno administrativo estricto, la descentralización que impulsa la NGP hace referencia a las teorías organizacionales y éstas señalan que la *estandarización* (estándares de proceso y/o estándares de producto y/o estándares de habilidades del productor) y la creación de *sistemas de información y medición* para dar seguimiento y evaluar el desempeño de los empoderados es el esquema directivo apropiado para las organizaciones descentralizadas. No se trata de una descentralización permisiva e irresponsable, en la que nadie se hace responsable de nada ante nadie, como han caricaturizado los críticos de la NGP. La descentralización conlleva responsabilidades gerenciales y, si se quisiera llegar hasta ahí, contiene responsabilidades legales en caso de que los malos resultados no sólo causen daños a sus usuarios sino traicionen la confianza de los superiores o malogren políticas.

La descentralización promovida por la NGP, que tiene su máxima expresión en la creación de agencias ejecutivas y organismos públicos independientes, tomó siempre en consideración “el problema de la agencia”, por lo que buscó tener el control del agente mediante contratos e incentivos apropiados a fin de asegurar que su comportamiento fuera compatible con las intenciones del principal y se controlara el riesgo de que el agente empoderado cometiera arbitrariedades, incumpliera oportunísticamente lo ordenado o reeditara formas burocráticas. Pero la otra descentralización, la que no se relaciona con el incremento de la eficiencia de las decisiones sino con el aseguramiento de la credibilidad de largo plazo del compromiso de los políticos (Majone, 2001), ha transferido el poder de decisión a agentes fiduciarios, a otro tipo de agentes, justamente a agentes que por definición han de gozar de discrecionalidad y que se seleccionan porque sus preferencias e incentivos son y han de ser diferentes a las del principal (por ejemplo, los miembros del consejo directivo de la banca central o los de las agencias reguladoras independientes).<sup>4</sup> En este segundo caso no se busca el control del agente por el principal, que sería contraproducente en tanto llevaría a repetir los defectos o daños sociales de los que se quiere escapar. Por consiguiente renace con más fuerza la exigencia de la responsabilidad y justamente una de las razones para otorgar poder abierto de decisión al agente fiduciario es la confianza que se tiene (o que se genera institucionalmente) en su comportamiento inteligente, técnicamente correcto y responsable, desde el supuesto de que sus eventuales irresponsabilidades gerenciales o legales tendrían múltiples efectos costosísimos para su reputación y carrera, por lo que serán razonablemente improbables. En resumen, la

NGP ha intentado resolver de dos maneras el problema de la responsabilidad que implica la descentralización y el empoderamiento de la agencia: mediante el control indirecto (vía contratos e incentivos) del comportamiento del agente y mediante exigencias de responsabilidad más altas en el caso del agente fiduciario. Ha aumentado, no menguado, la exigencia de responsabilidad y rendición de cuentas, tal como lo evidencian las regulaciones que ha impulsado en diversos países.

El problema de la responsabilidad, suscitado por las reformas de la NGP, ha sido beneficioso intelectual e institucionalmente, pues nos ha llevado a plantearnos el problema de la *responsabilidad pública en su totalidad* y a hacernos descubrir sus varias dimensiones, niveles y destinatarios, obligándonos a pensar más allá de la idea y la práctica de la responsabilidad jurídica convencional. En el asunto de la responsabilidad pública actual, simplificando las cosas, la dimensión esencial es la legal, el nivel es la alta dirección ministerial o presidencial y el destinatario son las cámaras o el parlamento. Hay que preguntarse si esto sea suficiente para una real responsabilidad pública y para que el Estado sea algo socialmente confiable y valioso en el siglo XXI. Se requiere el cumplimiento de leyes como telón de fondo, pero también el cumplimiento de las metas, el cumplimiento de los compromisos políticos y el cumplimiento de los estándares de servicio. Las exigencias de transparencia, de acceso a la información pública, de contraloría interna moderna y contraloría social, de incorporación de las mejores prácticas mundiales, muestran que la responsabilidad pública en toda la riqueza de sus componentes es algo inacabado y pendiente de investigación y de institucionalización.

4. Con los dos puntos anteriores se empalma la pregunta atrevida acerca de si la opción de los contratos internos de desempeño favorezcan una organización administrativa más integrada, eficiente y responsable, en vez de las normas de las leyes administrativas y los reglamentos internos que regulan el comportamiento de los administradores públicos. Al impulsar la descentralización hasta el punto de crear unidades ejecutivas independientes en la administración pública, la NGP ha propiciado o recomendado elaborar contratos específicos entre las autoridades y los directivos de las agencias ejecutivas para fines de alto desempeño. El esquema contractual se ha reproducido en otros ámbitos de la AP y los contratos se han convertido en garantía de un buen funcionamiento de la AP, en tanto que la eficiencia de las actividades y la responsabilidad por los resultados han sido los criterios que han guiado la formulación de las cláusulas de los contratos, que se distinguen por ser claras, precisas y mensurables en sus cumplimientos.

El contratismo interno replica y amplía el contratismo externo. La NGP había ya promovido contratos externos de proveeduría y de prestación de servicios con empresas privadas, organizaciones civiles y comunidades. Pero, desde la premisa de la gestión de calidad que



considera al personal público como “cliente interno”, las puertas se abrieron para promover contratos internos con unidades o conjuntos de personal que asumían el papel de proveedores o de prestadores internos de servicio. De ahí surgió la pregunta sobre si los contratos no serían más útiles que las leyes para un alto desempeño administrativo y un desempeño más específico y controlable, en la medida que el contrato no sólo prescribe comportamientos como las normas jurídicas sino actividades y resultados con especificaciones técnicas precisas y mensurables.

En el plano estrictamente administrativo el contratismo interno pareciera ser mejor para la eficiencia y la responsabilidad por la *personalización* de obligaciones y libertades. La *gerencia/management*, cuya premisa es el compromiso personal del gerente con su actividad y resultado, remata lógicamente en contratos personalizados, que se consideran el instrumento para responsabilizar singularmente de sus actos a los administradores y motivarlos a compromisos eficientes, en vez de la norma jurídica general, que en cuanto tal está obligada a ser genérica para poder ser aplicable a todo el personal de la AP o a sectores y clases de personal. Un contrato es preciso y personalizado en sus obligaciones y, por ende, favorece rendimientos precisos y establece responsabilidades precisas.

Por lo demás, parece que no debiera haber contradicción entre el contrato administrativo y la ley administrativa, en tanto que el contrato tomaría forma y contenido dentro del marco de la ley, la cual prescribe o proscribe conductas de manera clara y precisa, pero susceptibles de modulación ejecutiva y operativa, como del resto ocurre todos los días en la AP tradicional. La ley sería el marco normativo y el contrato la especificación singularizada de las obligaciones de la norma. El contrato, por lo demás, fuera de lo explícitamente obligatorio, dejaría en libertad al administrador gerente de comportarse libremente para cumplir sus obligaciones públicas, alcanzar los resultados exigidos o esperados y rendir cuentas.

En este punto la propuesta de los contratos parecería romper con el principio consagrado del derecho administrativo público que, para fines de certidumbre jurídica de ciudadanos y autoridades en su actuación, establece que los administradores llevarán a cabo únicamente lo que les está formalmente prescrito y no les es permitido actuar fuera de lo prescrito. Dejando de lado la discusión sobre si este principio sea absolutamente válido y sea la única manera jurídicamente válida de ejercer la acción administrativa pública y asegurar la requerida certidumbre jurídica, sobre todo cuando sobran evidencias de que la norma se plasma en reglamentos incorrectos o en procedimientos inconducentes para los fines que dice perseguir o los valores que entiende asegurar, es enteramente aceptable que la norma sea un marco de comportamiento que no puede ser rebasado ni contradicho por ninguna acción administrativa, pero que puede abrigar la posibilidad de varias opciones de conducta, particularmente de operación técnica y de servicio. En esta perspectiva, la ley sería un marco normativo de referencia que puede abrigar numerosos tipos de contrato compatibles con ella. Por un lado, se neutralizaría la arbitrariedad puesto que habría un marco de referencia normativo cuyas

prescripciones o procripciones fundamentales habrán de ser respetadas, mientras por el otro se aseguraría la suficiente adaptabilidad a las circunstancias para actuar de manera eficiente y responder a los problemas de los ciudadanos usuarios de servicios.

En suma, la normalidad jurídica y la normalidad técnica, la responsabilidad legal y la responsabilidad gerencial, la calidad institucional y la calidad profesional-gerencial están a la espera de una vinculación convincente. La tarea teórica y práctica de la próxima generación de administradores públicos profesionales y académicos es encontrar los nexos que enlacen la responsabilidad legal con la responsabilidad gerencial para construir la responsabilidad pública de modo integral.

- 
- <sup>1</sup> El deterioro del poder estatal no es efecto sólo del neoliberalismo privatizador, como suele afirmarse. Hay otras causas más destructivas, como la inoperancia del estado de derecho (poder judicial y sistema de policía), la precariedad de la democracia por las inagotables querellas y pequeños intereses de la llamada clase política, la hacienda pública limitada, la variable calidad de la AP, aun si se afirmara que las políticas neoliberales son el factor determinante en última instancia (para recordar el pasado).
  - <sup>2</sup> La *accountability* tiene dos sentidos básicos: responsabilidad por y responsabilidad ante (superiores, pares, colectivos). Denota la responsabilidad de los agentes por sus acciones y resultados no sólo ante ellos mismos (su responsabilidad moral) sino ante otros a los que están obligados a informar y rendir cuentas de sus acciones y sus resultados (responsabilidad legal, política, profesional), con el efecto final de ser sancionados en caso de transgresión legal, disconformidad o ineficacia de acción, o de ser reconocidos en caso de conformidad y eficacia.
  - <sup>3</sup> La legitimidad de las decisiones de gobierno por desempeño o rendimiento ha sido una exigencia que ha crecido en importancia a medida que ha crecido la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales y el bienestar social se ha convertido en función pública. Las crisis económicas de muchos países fueron errores de decisión, aun si las decisiones se tomaron de manera correcta legal y procedural. La deslegitimación política de los gobiernos por daños económicos y sociales tuvo sus causas en la base informativa y analítica de las decisiones, cuya medida de evaluación es la lógica y la causalidad empírica, no en el acatamiento a las leyes y procedimientos establecidos, que por cierto se respetaron. El error, no la infracción, es el origen de la deslegitimación del gobierno en los casos de bajo o nocivo desempeño social.
  - <sup>4</sup> Para el desarrollo de esta tesis, véase el apartado 3.1, “neoinstitucionalismo económico” del capítulo II de este libro.

# ANEXOS

# ANEXO I. GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PRIVADO

## 1. UNA MIRADA A LA PRIMERA GENERACIÓN DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

El vuelco del interés intelectual y profesional hacia la dirección estratégica ocurre con la afirmación del principio de que *la estructura sigue a la estrategia*, de A. Chandler. El principio fue, por un lado, en términos metodológicos, la hipótesis central de trabajo de su investigación histórica acerca de las transformaciones que las empresas industriales estadounidenses experimentaron en su estructura administrativa durante el siglo XX a consecuencia de su crecimiento y diferenciación y que desembocaron en la estructura multidivisional (forma M) que se volverá la forma de organización usual entre las grandes corporaciones. Por otro lado, en términos teóricos o sustantivos, el principio mostraba que las estrategias de crecimiento empresarial son fundamentalmente respuestas de las empresas “a las oportunidades y necesidades que se originan en un entorno cambiante” (Chandler, 1962: 15), que las estrategias decididas por los altos directivos provocan naturalmente cambios en la estructura administrativa y que incapacidades de respuesta estratégica o fallas en el reordenamiento administrativo conducen a la ineficiencia económica de la empresa y a su decadencia.

El estudio de Chandler, más allá de sus propósitos de reconstrucción histórica de la gerencia y organización industrial,<sup>1</sup> representó una suerte de renacimiento de la dirección estratégica, en la medida en que, a contrapunto del saber convencional administrativo, revalorizó la importancia de la decisión de los ejecutivos por encima de la estructura funcional operativa de sus organizaciones, así como resaltó la importancia del entorno de la empresa sobre su arreglo interno. El principio contradecía explícitamente la visión ortodoxa de la administración, moldeada en gran parte por los principios de la organización/gestión científica, que habían propiciado la creencia de que la estructura idónea y eficiente para la producción industrial y, en consecuencia, para tener éxito en el mercado era la estructura unitaria (forma U), con su “unidad de mando” central ubicada en lo alto de la organización, línea jerárquica clara y eslabonada mediante “ámbitos de control” restringidos, “especialización” departamental u “organización por funciones”, estandarización de tareas y simplificación de operaciones... Y va de suyo que la forma U penetró profundamente en la AP norteamericana (el movimiento de la *progressive public administration* de los años roosveltianos poscrisis y anticrisis) y fue la manera como ésta reordenó la forma burocrática de los Estados europeos, volviéndola más rígida y segmentada. Dado que la perspectiva

unitaria era considerada como el arreglo organizativo idóneo de la empresa, la alta dirección concentraba sus decisiones en la operación de las unidades productivas y administrativas, tratando de asegurar su máximo desempeño mediante los medios de la medición, supervisión y control. Mirar más allá de las fronteras de la organización o ir más allá del registro de las demandas actuales y previsibles por sus productos podía ser un visionario ejercicio intelectual pero no útil para el trabajo directivo o administrativo, que era fundamentalmente de supervisión y maximización operativa, que seguía programas anuales y debía rendir cuentas anualmente sobre resultados y utilidades.<sup>2</sup>

Sin embargo, la decadencia de la forma U de organización jerárquica y funcional fue inevitable en el momento en que el control de la alta dirección resultaba prácticamente imposible en las grandes corporaciones de numerosos procesos de producción y productos, numerosas actividades administrativas de soporte e informe, distintas ubicaciones territoriales y puntos de venta, que seguían además en continuo crecimiento bajo el impulso del consumo expansivo de masa. La cantidad de información requerida por la alta dirección para poder coordinar los diferentes departamentos funcionales era tan abrumadora y consumidora de tiempo que los altos directivos terminaban por perder de vista los asuntos esenciales para la afirmación y desarrollo de sus corporaciones, de por dónde encaminarlas o qué hacer en medio de la dinámica económica ascendente y de cuáles eran las condiciones para tener éxito en nuevos contextos. En estas circunstancias fue lógico que los propietarios o los mandos superiores más perspicaces percibieran la necesidad o la conveniencia de separar en sus corporaciones las decisiones de gerencia operativa y las decisiones de alta dirección y, en consecuencia, idearan la estructura organizativa idónea que hiciera operante esta distinción crucial para sostener el crecimiento corporativo. Nació así la forma M de las corporaciones, descentralizada, multidivisional —integrada por “divisiones” autónomas y casi autocontenidas— que reorganizó las empresas por líneas de producto o por regiones, seleccionó y agrupó las numerosas actividades funcionales alrededor de divisiones específicas y otorgó a los ejecutivos divisionales la autoridad de dirigir de manera independiente todo el quehacer de su división.<sup>3</sup> En cambio, el alto mando corporativo se reservó las decisiones cruciales (no sólo financieras) sobre el rumbo y la sustentación de la empresa, su posición futura y sus directrices de acción. En contraste, el aparato de gobierno, que incrementaba sus funciones, actividades y productos debido a su involucramiento en los asuntos de la asistencia y el bienestar social, mantuvo intocada su forma U, que era considerada requisito indispensable para asegurar la naturaleza pública de la política y la administración, a pesar de que era notorio su embotellamiento decisonal, sus problemas directivos y la ineficiencia e ineficacia operativa en muchos asuntos.

Rescatar del olvido a la decisión estratégica, resaltar su importancia frente a los otros tipos de decisiones directivas de propósito operativo o funcional y construir simultáneamente una nueva visión del papel y la responsabilidad del alto directivo de las empresas, representa

indudablemente la primera condición para descubrir el significado y provecho de la dirección estratégica. Pero, para sostener su reivindicación, la segunda condición consiste en elaborar un método para la toma de decisiones estratégicas, que articule sus diversos momentos de análisis, planificación, gestión y realización o, dicho en los términos de entonces, que sirva de guía para la “formulación” y la “implementación” de la estrategia.<sup>4</sup>

### *El concepto de decisión estratégica*

El primer paso consistió en darle sitio y rango a las *decisiones estratégicas* en el campo de la alta dirección empresarial y cambiar, por ende, el concepto aceptado de dirección de empresa, la cual se distinguía por su propensión administrativista más que emprendedora, dedicada a atender las necesidades y problemas internos de la operación cotidiana en lugar de prestar atención a los cambios que sucedían en su entorno (en mercados, tecnologías, insumos...) que afectaban o podían afectar los rendimientos de la empresa y equipar oportunamente a la empresa para anticipar y aprovechar el futuro que se anunciaba en medio de esos cambios. Con diversas expresiones y acentos los autores pioneros convergen en resaltar y articular como los elementos esenciales de la decisión estratégica la definición del futuro de la empresa y de su sentido duradero de dirección, la conciencia del entorno, la consideración de la organización en su totalidad, así como la voluntad de excelencia y superioridad sobre los competidores.

Chandler, en su retrospectiva histórica, procede a reconstruir el concepto de “administración” de las empresas industriales, presenta las posiciones o puestos básicos de la dirección/administración,<sup>5</sup> e introduce por primera vez la distinción entre varios tipos de decisión directiva o ejecutiva. En el campo relativo a “la formulación de políticas y procedimientos”, hay dos tipos de decisión, las “decisiones estratégicas” y las “decisiones tácticas”, mientras en el de “la implementación” de las políticas hay “decisiones empresariales” y “decisiones operativas”. Las decisiones *estratégicas* son “las que conciernen a la salud o robustez de la empresa en el largo plazo”, mientras las decisiones tácticas son las relativas “a las actividades cotidianas necesarias para una operación eficiente y tersa”. Específicamente la decisión estratégica consiste en “definir los objetivos y metas de largo plazo de una empresa y elegir los cursos de acción y asignar los recursos para poder realizar los objetivos y metas”. Por otro lado, los ejecutivos que se encargan de decidir la asignación de recursos al momento de la implementación de las políticas son denominados schumpeterianamente *empresarios*,<sup>6</sup> para distinguirlos de los *gerentes*, y son los que ocupan la posición clave de la empresa. Las decisiones *empresariales* son “las que tienen que ver con la asignación o reasignación de recursos para la empresa en su totalidad”, mientras que las operativas o gerenciales tienen que ver con el uso o ejercicio de los recursos en tareas

específicas (Chandler, 1962: 11). La decisión estratégica posee entonces el rango de la decisión más elevada y crucial, la que marca el sentido de dirección de la empresa, decide su futuro y sustenta su realización. Y va de suyo que la decisión estratégica es una “respuesta a las oportunidades y necesidades que se originan en un entorno cambiante”, “debido a los cambios de la población, los cambios en el ingreso nacional y en la innovación tecnológica. El crecimiento de la población, su desplazamiento del campo a la ciudad y de ésta a los suburbios, los acontecimientos de la depresión y la prosperidad, la velocidad acelerada del cambio tecnológico, han sido factores que han creado nuevas demandas por los bienes y servicios de una empresa y han reducido o truncado las demandas existentes” (15). Visión de largo plazo que otorga dirección a la actividad empresarial y atención a la dinámica del entorno comienzan a configurarse como los componentes de la dirección/decisión estratégica.

Por esa misma ruta se mueven las consideraciones de I. Ansoff, que divide la dirección de negocios en tres categorías de decisión y que considera que la nueva dirección empresarial, para hacer frente a los entornos dinámicos y turbulentos de la época, habrá de caracterizarse principalmente por el predominio de la decisión estratégica que engloba, guía y complementa la dirección operativa, encargada de resolver los requerimientos cotidianos o inmediatos del funcionamiento de la empresa.<sup>7</sup> En el ámbito directivo hay decisiones *operativas*, que se hacen cargo de maximizar el desempeño de las diversas tareas particulares que se llevan a cabo en las unidades de una organización; las hay *administrativas*, que se refieren a los modos de organizar los diversos recursos de la empresa, a fin de asegurar la máxima capacidad de desempeño general, y hay decisiones *estratégicas*,<sup>8</sup> que frente a la dinámica de cambio del entorno “especificarán la dirección en la que la empresa desarrollará sus futuros productos, mercados y tecnologías, guiando la búsqueda y el hallazgo de las oportunidades pertinentes” (Ansoff, 1965: 143). Mientras las dos primeras clases de decisiones tienen que ver directamente con el arreglo interno y su mejor rendimiento, las estratégicas

se interesan principalmente en los problemas externos de la empresa más que en los internos y atañen específicamente a la selección del tipo de productos que habrán de producirse y de los mercados en los que los productos serán vendidos. Para utilizar un término de ingeniería, el problema estratégico trata de establecer un acoplamiento (*impedance match*) entre la empresa y su entorno o, dicho con palabras habituales, consiste en el problema de decidir cuál es el giro de negocios de la empresa y a cuál giro ambiciona entrar [24].

De nuevo, lo característico de la decisión estratégica, previa definición de los productos esenciales de una empresa como las razones y metas de su actividad, es su visión de futuro y la atención a la dinámica del entorno.

Es la misma posición de los profesores harvardianos, que tienen claro que el estudio de “la política de negocios” (*business policy*) representa un nuevo y necesario “campo de la administración de negocios” y que su revalorización académica tendrá como efecto modificar la noción y práctica aceptada de la dirección de empresa y reorientarla en sentido estratégico.



La “política de negocios” tiene que ver con “las funciones y responsabilidades de la dirección general y con los problemas que afectan la configuración y resultados de la empresa en su totalidad... La política de negocios se ocupa de los problemas relativos a la elección de los propósitos, la configuración organizacional, la definición de las cosas a hacer y la canalización de recursos para alcanzar las metas frente a la competencia o en el marco de circunstancias adversas” (Andrews *et al.*, 1965: 3). La originalidad de los autores consiste en haber articulado política de negocios y estrategia,<sup>9</sup> puesto que el “concepto básico”, la “sustancia intelectual” y la “idea unificadora” de la política de negocios es la estrategia, la estrategia de negocios, que consiste en “la decisión sobre las metas y sobre los planes para alcanzar las metas y significa más que la noción usual de estrategia de los economistas, entendida únicamente como la asignación de recursos escasos o como la elección de las relaciones entre productos y mercados. En nuestra posición la estrategia es el patrón de objetivos, propósitos y metas, así como de las políticas y los planes mayores para alcanzarlos, establecido de tal modo que defina el tipo de negocios en que está la empresa o ha de estar y el tipo de empresa que se es o se ha de ser” (Andrews *et al.*, 1965: 107).<sup>10</sup>

Justamente la función y responsabilidad del directivo, llamado por ello “el arquitecto del propósito de la organización” o “el custodio de los objetivos corporativos” consiste en decidir la política de negocios o estrategia corporativa, que subordinan y guían las tareas de dirección operativa, capturadas por los problemas y las urgencias cotidianas, y que dan una orientación duradera a la empresa y sostienen su desempeño en el tiempo. En efecto, “la decisión estratégica se ocupa del desarrollo de largo plazo de la empresa” (108). El nuevo trabajo directivo consiste entonces en “generar creativamente o identificar las opciones estratégicas que se requieren y se justifican por los nuevos desarrollos de los mercados y por los recursos y capacidades de la empresa. Adicionalmente... contar con la capacidad de percibir objetivamente las fortalezas y debilidades de la empresa es algo esencial para la elección de las metas” (17).

### *El método de decisión estratégica*

El segundo paso, después de reivindicar la necesidad y valía de la dirección estratégica en los negocios y empresas, fue el relacionado con la construcción del método idóneo y confiable para la toma de decisiones estratégicas. Se trataba de un paso crucial, pues la pura reivindicación de la importancia del enfoque estratégico podía terminar en un espléndido manifiesto académico, conceptual, pero sin viabilidad práctica y sin la capacidad de ofrecer buenos rendimientos económicos a las empresas que lo adoptaran. El reto del método era entonces doble; debía mostrarse, por un lado, como una guía racional para orientar el análisis de situación de la empresa y del mercado en que actuaba y para elaborar las opciones

consideradas estratégicas y elegir entre ellas; por el otro, debía acreditar que los análisis y opciones que se desprendían del método conducían a los logros económicos esperados y aseguraban o incrementaban los rendimientos de las inversiones.

En el terreno metodológico, el método de los profesores de la Escuela de Negocios de Harvard, el llamado *SWOT Analysis*,<sup>11</sup> desarrollado posteriormente por K. Andrews en su libro *El concepto de estrategia corporativa* (1971, 1980, 1987), ha sido el que ha alcanzado mundialmente mayor influencia y popularidad hasta el punto de que con frecuencia se vuelve un instructivo o manual de pasos por cumplir, en lugar de ser entendido como una propuesta de guía para la indagación, problematización y análisis de las actuales o probables situaciones internas y externas de la organización en estudio a fin de identificar las estrategias. En la perspectiva de los profesores, la formulación o decisión de la estrategia consiste en

una tarea racional, cuyas principales actividades son la identificación de las oportunidades y amenazas presentes en el entorno de la empresas junto con una estimación del riesgo de las opciones viables de acción..., la apreciación de las fortalezas y debilidades de la empresa y una estimación objetiva de su capacidad actual o potencial para aprovechar las necesidades percibidas de mercado o para encarar los riesgos... La estrategia económica es la opción estratégica que resulta de la correspondencia entre una oportunidad del entorno y una capacidad empresarial dentro de un nivel aceptable de riesgo [Andrews, 1980:109-110].

O, dicho de otro modo, “la estrategia económica ha de ser entendida como la correlación entre la capacidad y la oportunidad, que es la que vincula a una empresa con su entorno” (229). Esencialmente, una estrategia es la manera de compatibilizar, acoplar, las condiciones y potencialidades del interno de la organización con las condiciones y tendencias de su entorno. Una respuesta de equilibrio con la dinámica contingente del entorno a fin de mantener y expandir la posición de la empresa en el mercado y acrecentar las utilidades.

El entorno relevante, cuyas oportunidades y riesgos han de ser identificados, está obviamente constituido por “todas aquellas condiciones y factores que afectan la vida y el desarrollo de una empresa”, los cuales son concretamente de índole tecnológica, económica, social y política y crean o deshacen oportunidades de negocios. Los factores y circunstancias más importantes y apremiantes son los cambios del entorno que alteran las pautas establecidas de comportamiento económico, social y político y evidentemente las conductas de los competidores. Los factores o “componentes” que se deben tomar principalmente en consideración en la elaboración de la estrategia son, al momento de explorar el interno de una organización, sus capacidades y recursos medulares, las “competencias distintivas” (*distinctive competences*) de la organización,<sup>12</sup> es decir, “las cosas que puede hacer particularmente bien” y que la distinguen y hacen sobresalir respecto de las demás. En cambio, al estudiar y evaluar las condiciones del entorno, hay que identificar con precisión cuáles son los “factores clave de éxito” para realizar el objetivo ambicionado.

La estrategia económica o corporativa incluye además en su formulación y elección algo

más que puras consideraciones económicas de los costos y beneficios que derivan del interjuego entre la situación del entorno y la situación del interno de la organización. Hay componentes no económicos que debemos considerar en serio, tales como “los valores personales” de los directivos, en sentido moral y psicológico (“los deseos, aspiraciones y necesidades personales de los directivos”), los cuales según las materias y circunstancias de la política de negocios pueden representar fortalezas o bien debilidades de una organización. En el mismo sentido hay que tomar en consideración la “responsabilidad social” de la empresa, que constituye “el aspecto moral de la elección de la estrategia” y que lleva a ponderar las consecuencias que la estrategia económica puede tener para el bien público o el bien común de la sociedad en que la empresa se desenvuelve.

En esta perspectiva, por el lado del entorno, la estrategia económica se diseña y decide con referencia al análisis de las amenazas y oportunidades que representan ciertos componentes del entorno para realizar los objetivos de mercado de la empresa y con referencia a la responsabilidad social de la misma, de acuerdo con la imagen de sociedad en la que se desea vivir o de las obligaciones sociales que la empresa reconoce y con las que se compromete. Por el lado del interno de la organización, la estrategia económica se diseña y decide con referencia al análisis de las fortalezas/capacidades y debilidades/incapacidades de la empresa y con referencia a las preferencias valorativas de su alta dirección. En suma, al formular la estrategia hay que centrar la atención en *cuatro* determinantes: *a)* las oportunidades y riesgos presentes o probables del entorno de la empresa; *b)* los recursos y capacidades actuales o potenciales de la empresa; *c)* las aspiraciones y valores personales de los directivos; *d)* las obligaciones de la empresa para con la sociedad y no sólo para con sus accionistas y miembros (Andrews, 1980: 584).

Hasta ahora hemos descrito los procesos intelectuales para averiguar lo que una compañía *podría* hacer respecto de las oportunidades que ofrece su entorno, para decidir lo que *puede* hacer con base en sus poderes y capacidades y para articular estas dos consideraciones en un punto de equilibrio óptimo. Pero la determinación de la estrategia requiere tomar en consideración, aparte de las consideraciones económicas, la opción de acción preferida por el ejecutivo en jefe y sus directivos auxiliares. Los valores, aspiraciones e ideales personales influyen en la elección final de los propósitos. Por consiguiente, en la decisión estratégica debe introducirse lo que los ejecutivos *quieren* hacer. Finalmente la elección estratégica tiene un aspecto ético... Así como es posible ordenar las opciones según su grado de riesgo, así también pueden ser examinadas con referencia a las normas de responsabilidad que el estratega haya elegido. Algunas opciones de acción pueden ser consideradas por el ejecutivo más atractivas que otras, si en la elección se toma en consideración el bien público o el servicio a la sociedad. Lo que una empresa *debería* hacer es el cuarto elemento de esa decisión ineludible que llamamos estratégica [110].

A diferencia de las propuestas generales y prescriptivas de los profesores de la HBS, lo que caracteriza la contribución metodológica de Igor Ansoff es su minucioso interés en formular una secuencia precisa de las actividades de información, análisis y evaluación de las condiciones internas y externas de la empresa y por ordenarlas a la manera de un diagrama de

flujo, con el propósito de ofrecer una secuencia estandarizada de operaciones, que pueda ser utilizada por cualquier organización para definir su estrategia de crecimiento y diversificación de productos y mercados en entornos cambiantes y competitivos. Su esmero por la exhaustividad y el rigor, al borde de la prolijidad, lo llevó a hacer varios ajustes y correcciones a su propuesta metodológica, que culminaron en la edición revisada de su obra en 1987.<sup>13</sup>

Su enfoque metodológico general de análisis del interno y del entorno de la empresa, con miras a configurar la decisión estratégica —método que puede ser utilizado también por organizaciones que no se ubican en el terreno de los negocios— procede según un *método de búsqueda por ajustes o enfoque en cascada*, que consiste en un procedimiento reiterativo de corrección y mejora de los análisis realizados y de las decisiones tomadas, a medida de que se dispone de información más depurada y conocimiento más objetivo de la realidad de la empresa y de su entorno de negocios. Este proceso iterativo y rectificativo tiene como efecto que se depuren los análisis hechos y las decisiones tomadas sobre el sector de actividad en el que debe actuar una empresa y que vayan ganando progresivamente en precisión, corrección y certidumbre, abandonando las primeras posiciones genéricas y exploratorias. El método es en gran medida uno de “racionalidad limitada” (H. Simon), que tiene como premisa la afirmación de que en las situaciones de decisión no se posee toda la información necesaria ni se realizan todos los análisis pertinentes como para asegurar con toda certidumbre que se han elegido correctamente tanto los objetivos como los cursos de acción para realizarlos. Hay siempre un déficit cognoscitivo, una brecha entre lo que se quiere y lo que se decide, que se va superando mediante aprendizaje reiterativo al compás de las acciones aprobadas o reprobadas por sus efectos.

Concretamente son *tres* los pasos o niveles en los que se despliega y precisa el método de búsqueda: *a)* el análisis en apoyo a la decisión general de diversificarse o no de la empresa (de seguir haciendo lo mismo o de cambiar); *b)* el análisis en apoyo a la decisión intermedia de seleccionar un determinado sector de mercado-producto; *c)* el análisis en apoyo a la decisión final de puntualizar las características singulares que distinguirán a su(s) mercado(s) y producto(s) en el sector escogido.<sup>14</sup> En cada uno de estos tres pasos o niveles de análisis y decisión, que en su conexión son fundamentales para moldear una estrategia de negocios confiable, el procedimiento metodológico de búsqueda toma concretamente la forma de un “análisis de brecha” (*gap analysis*). Con base en las conclusiones del análisis se proyecta la situación posible y deseable de la empresa y se la compara con la situación actual, se registra la distancia o brecha que corre entre las dos situaciones y se idean y llevan a cabo las acciones que se consideran que pueden acercar la situación real a la ambicionada, “cerrar la brecha”, en un proceso constante de corrección y ajuste según los resultados de las acciones. El análisis de brecha demostrará su utilidad práctica en muchos ejercicios de reflexión, replanteamiento y planificación estratégica.

1) se establece un conjunto de objetivos; 2) se estima la diferencia (“la brecha”) entre la posición actual de la empresa y los objetivos establecidos; 3) se proponen uno o más cursos de acción (estrategia); 4) se les examina y califica atendiendo a su “propiedad de cerrar la brecha”. Se acepta aquel curso de acción que cierra la brecha y, en caso de no lograrlo, se intentan nuevas opciones [Ansoff, 1987: 45-46].

El enfoque metodológico específico, que formula con mayor precisión las operaciones de análisis y decisión económica por realizar, que cruzan los tres niveles y que buscan alcanzar una decisión de negocios confiable, consiste concretamente en “la estrategia de portafolio” y “la estrategia competitiva”, cada una de las cuales tiene diversos propósitos, objetos de análisis y ámbitos de decisión, pero cuyos resultados se integran e influyen en la decisión final de la estrategia corporativa. La *estrategia de portafolio* se orienta a identificar y definir la(s) área(s) de negocios en las que una determinada empresa debe estar y en las que puede estar bien, operar con éxito. Para su formulación, cuatro son los componentes clave que se deben examinar con cuidado y sobre los que hay que decidir de manera concreta: “el vector geográfico de crecimiento” (la dirección en la que la empresa entiende crecer territorialmente), “la ventaja competitiva”, “la sinergia” (la combinación de recursos y desempeños de la empresa que arrojan efectos superiores a la simple suma de ellos) y “la flexibilidad” (108-111). Por su parte, la *estrategia competitiva* “precisa el enfoque distintivo que la empresa se propone seguir a fin de tener éxito en las áreas estratégicas de negocios seleccionadas” (111), es decir, define y decide las peculiaridades de la empresa que serán características y hasta singulares de sus productos y mercados, de modo que sobresalga frente a los competidores y favorezca una rentabilidad sostenida. Para definir la estrategia de éxito frente a los competidores en las áreas escogidas, la diferenciación es crucial y tres son las dimensiones fundamentales de análisis, cálculo y decisión: “la participación en el mercado o la posición en el mercado”, “la diferenciación del producto” y “la diferenciación de mercado y de imagen”, dimensión esta que incorpora las preferencias y percepciones de los consumidores sobre los productos y servicios (112-113).

Los dos diseños estratégicos se elaboran no sólo examinando la conducta del entorno sino que revisan también la situación que guarda el interno de la organización empresarial. Ansoff ahonda en el análisis tradicional de fortalezas y debilidades de la organización y lo transforma en una indagación sobre la posibilidad mayor o menor de que las unidades de una empresa se vinculen y generen “sinergia”, la cual constituye la fortaleza decisiva de una empresa para realizar sus fines en un contexto de mercados competidos. Para evaluar la situación interna de una corporación, Ansoff elabora un marco analítico que permite conocer el “perfil de capacidad” de la empresa o su “perfil de competencia” (*capability profile, competence profile*) y, en consecuencia, su “perfil competitivo” (*competitive profile*). El marco analítico, llamado metafóricamente “el enrejado” (*the grid*), de gran utilidad analítica y gerencial, consiste en una matriz “que relaciona las áreas funcionales de una empresa con sus capacidades y habilidades para realizarlas de manera adecuada y que proporciona además una

lista de control de las entradas al enrejado” (90).<sup>15</sup> La evaluación diagnóstica de la organización arroja como resultado el “perfil de competencia” que la empresa posee específicamente en el campo del mercado-producto en el que se desenvuelve o aspira a desenvolverse y, en consecuencia, establece también su “perfil competitivo”, poniendo al descubierto cuáles son sus reales capacidades e incapacidades para realizar aquellos objetivos que su estrategia de portafolio y su estrategia de diferenciación de mercado y productos han proyectado como deseables y posibles para mantener el crecimiento de la empresa o, por lo menos, para sostener su sobrevivencia. El marco analítico de Ansoff para el registro de las condiciones internas de una empresa ha mostrado tal pertinencia y utilidad que otras propuestas metodológicas matriciales —por ejemplo, las matrices del Boston Consulting Group o de McKinsey Company— para evaluar las capacidades específicas de una empresa para que tengan éxito sus estrategias poco añaden en términos de contenidos.

En resumen, con base en los resultados de la evaluación de las capacidades corporativas, hay que elegir estratégicamente en primer lugar el campo de negocios en el que se va actuar y en el que se considera que se puede tener éxito. Una vez decidido el campo de negocios, hay que registrar cuidadosamente competidores y restricciones y proceder lógicamente a decidir las acciones que aseguren e incrementen la participación en el mercado, es decir, a definir el tipo/segmento de mercado que tendrá como blanco la empresa y que marcará su diferencia respecto de las demás, así como a decidir las características distintivas de sus productos y servicios y a decidir la peculiaridad contrastante de su imagen de mercado y producto. “La estrategia de portafolio responde a la pregunta de en qué negocios debemos estar y la estrategia competitiva responde a la pregunta sobre cómo vamos a triunfar en cada uno de ellos” (121).

Dicho a manera de recapitulación, la primera generación de los teóricos de la estrategia<sup>16</sup> se caracteriza por las siguientes contribuciones fundamentales:

- la revalorización del componente estratégico de la dirección moderna de empresa (con particular énfasis en la claridad de metas de larga duración que aseguren la continuidad y superioridad de la acción de la empresa);
- el redescubrimiento de la importancia crucial que reviste el entorno de las organizaciones para su permanencia y desarrollo;
- la formulación de los lineamientos básicos del método para la elaboración de la estrategia (método FODA u otros procedimientos);
- la exigencia de racionalidad en el método de la elaboración de la estrategia;
- el reconocimiento del peso que tienen las preferencias psicológicas y los valores morales de los directivos y usuarios en la selección de la estrategia;
- el énfasis en la *diferenciación* de los productos como el factor de éxito en la estrategia de negocios.

Estas contribuciones sobrevivirán en el mundo de los negocios y, por sus aportes, podrán o habrán de ser tomadas en consideración por la gestión pública.

## 2. UNA MIRADA A LAS CONTRIBUCIONES RECIENTES

Daremos una mirada sólo a tres autores que han influido significativamente en los últimos 25 años: M. Porter, G. Hamel y C. K. Prahalad, H. Mintzberg, los tres primeros más orientados a la operación de los negocios y el tercero más académico, con reflexiones críticas sobre el ejercicio de la PE.

### *La ventaja competitiva*

La contribución de Michael E. Porter a la teoría y práctica de la gestión estratégica ha sido indudablemente la de mayor influencia en los últimos 25 años. Su obra ofrece un marco analítico preciso y productivo para analizar el entorno de las empresas y la magnitud de la competencia, así como para formular los lineamientos de las estrategias exitosas de mercado. Como él mismo afirma, los conceptos de la economía de la organización industrial, aplicados al campo de la estrategia empresarial, fueron fundamentales para renovar y rebasar teórica y metodológicamente los primeros estudios de análisis competitivo y de gestión estratégica de los años sesenta, cuyos méritos y legado reconoce pero sin dejar de señalar críticamente sus puntos débiles. En efecto, los análisis y prescripciones de esos estudios pioneros se sustentaron en “principios demasiado generales”, su orientación fue predominantemente práctica o gerencial, carente de interés en algún desarrollo teórico explicativo, y su foco de atención se concentró enteramente en las actividades que debía desarrollar una empresa singular para tener éxito frente a sus competidores.<sup>17</sup>

Porter comparte la premisa fundamental de que el núcleo teórico y práctico de la estrategia consiste en vincular apropiadamente las condiciones de una empresa a las de su entorno con miras a preservar o fortalecer su posición en el mercado, pero lo original y productivo de su contribución reside en haber especificado con precisión el entorno económico relevante de las empresas, el cual ubicó en el *sector industrial* en el que éstas se desenvuelven, con lo que dejó atrás las consideraciones intuitivas de los primeros estudios sobre los componentes de los entornos empresariales (que iban desde la ubicación geográfica, el desarrollo demográfico y tecnológico hasta la cultura económica, la moralidad de su sociedad o las características de su sistema político-institucional, por ejemplo). En segundo lugar, ofreció una metodología de análisis estratégico que, a diferencia de los estudios convencionales, no colocó “la unidad básica de análisis” en los comportamientos gerenciales y operativos de una empresa particular

o en el de sus competidores empíricos sino en “la estructura económica fundamental” del sector industrial en el que la empresa se ubica y compite, argumentando que es la estructura económica del sector la que determina fundamentalmente el tipo y grado de competencia (existente y probable) en el sector y, en consecuencia, la que define las posibilidades de éxito, la “posición defendible” o la “ventaja competitiva” que una empresa singular puede alcanzar frente a la presión de sus competidores. En tercer lugar, a partir del análisis estratégico del sector industrial desprendió una metodología para el análisis de la competencia o los competidores particulares de una empresa. Por ello pudo afirmar y distinguir perspicazmente que el éxito de una empresa particular depende de dos factores: de lo atractivo que es el sector industrial en que la empresa se desenvuelve (por las utilidades que está en condiciones de generar) y de la posición relativa que la empresa ocupa dentro del sector, es decir, es “un efecto de su industria” y “un efecto de su posicionamiento” (Porter, 1994: 431). Ni puro estructuralismo determinante, posición en la que suelen caer la mayor parte de los economistas de la organización industrial, ni puro activismo empresarial o gerencial, como acentúan los muchos efímeros gurús de negocios que aparecen cada año con sus fórmulas y prescripciones.

Su teoría de la estrategia es, con sus palabras, un “marco de análisis” (*framework*) más que un “modelo” (relaciones causales precisas entre pocas variables), que busca resolver dos grandes problemáticas: *a)* saber por qué o a qué se debe que una empresa o la estrategia de una empresa sea exitosa u obtenga una posición superior sobre sus competidores, cuestión que denomina “problema transversal”; *b)* saber cómo una empresa puede llegar exitosamente a obtener una posición superior o qué tiene que hacer para llegar a ser exitosa y obtener dicha posición, cuestión a la que él denomina *problema longitudinal*. En los dos casos se trata de averiguaciones causales; mientras la primera dimensión de la teoría se relaciona con la averiguación de los factores que determinan la posición de éxito o superioridad de cualquier empresa (de toda empresa en general) respecto de sus competidores en un sector de actividad, la segunda dimensión se relaciona con la averiguación de los factores que hacen que una empresa singular pueda llegar a apropiarse o manejar solventemente esos factores determinantes de éxito.<sup>18</sup> Los componentes fundamentales de su marco teórico son: la estructura de la industria o sector industrial en el que se ubica la empresa (las “cinco fuerzas competitivas”), los dos tipos y las tres estrategias de “ventaja competitiva”, las actividades integradas en “cadenas/sistemas de valor”, los “impulsores” o “directrices”, a los que añadió posteriormente el “diamante” de la ventaja competitiva nacional. Por consiguiente, adelantando la exposición, el éxito de una empresa o de su estrategia es resultado de una cadena de factores causales interdependientes: *a)* lo atractivo en utilidades y retornos de la estructura del sector industrial y la posición relativa que tiene la empresa en el sector; *b)* la ventaja competitiva sostenida; *c)* las estrategias decididas de posicionamiento o ventaja; *d)* la cadena/sistema de valor que enmarca y sustenta las actividades; *e)* los impulsores o directrices.



El análisis estratégico tiene su piedra angular en el análisis estructural (no coyuntural, episódico) del sector industrial en el que la empresa actúa, el cual constituye su entorno competitivo relevante y directo, crucial para el éxito. El objetivo del análisis consiste entonces en identificar cuáles son “los determinantes estructurales de la fuerza de la competencia del sector”, con el propósito práctico final de ofrecer una base confiable a la formulación de la estrategia competitiva de una empresa singular. El análisis se guía por un marco de referencia (de pretensión teórica, explicativa), integrado por *las cinco fuerzas competitivas*, las cuales en su acción conjunta determinan la intensidad competitiva del sector industrial y, en consecuencia, también su rentabilidad o atractivo, dado que inciden directamente en los costos, precios e inversiones de las empresas que integran el sector. Las cinco fuerzas, como es sabido, son: 1) “los competidores potenciales” con su “amenaza de nuevas entradas” al sector; 2) “los sustitutos” o la “amenaza de productos o servicios sustitutos”, que sustituyan los productos actuales del sector; 3) “los proveedores” y específicamente “el poder de negociación de los proveedores”; 4) “los compradores” o “el poder de negociación de los compradores”; 5) “los competidores en el sector industrial” o “la rivalidad existente entre los competidores”.

Los resultados que arroja el análisis causal de los factores o fuerzas que determinan la dinámica del sector industrial en estudio constituyen la referencia básica para diseñar la estrategia competitiva de la empresa, la cual define las acciones que ésta ha de acometer para poder manejar con éxito sus fortalezas y debilidades frente a las amenazas y oportunidades que liberan las cinco fuerzas dominantes en su interacción y, a partir de ahí, decidir el comportamiento preciso por seguir frente a sus competidores particulares. En efecto, “una estrategia competitiva consiste en una acción ofensiva o defensiva para crear una posición defendible contra las cinco fuerzas competitivas” (Porter, 1982: 49). Posteriormente, la primera expresión conservadora “posición defendible” o la neutra “posición relativa” se desplazaron a una denotación más activa, “ventaja competitiva” (*competitive advantage*), que por su fuerza y atractivo conceptual ha entrado a formar elegantemente parte del lenguaje común.<sup>19</sup>

Los tipos básicos de ventaja competitiva, rentabilidad superior o de “posicionamiento” que una empresa particular puede alcanzar para enfrentar exitosamente las fuerzas de su sector industrial y a sus competidores empíricos, son dos: “costos bajos” y “diferenciación”. El primer tipo se basa en la capacidad de una empresa para ofrecer sus productos a un costo más bajo que sus competidores y el segundo consiste en la capacidad de distinguir sus productos de los demás, destacarlos del resto, tal vez o seguramente con un precio más elevado que el de sus competidores, pero que obviamente está por arriba del costo mayor de producirlos. Dicho de otro modo, el primer tipo de ventaja se logra por el “costo”, por los bajos costos de sus productos, debido a la mayor eficiencia operativa de una empresa con respecto a sus rivales, mientras el segundo se obtiene por el “precio”, por los precios más altos de sus productos,

debido a que ofrecen a sus consumidores un valor mayor. En ambos casos, se trata de *crear valor* al consumidor, de disminuir sus costos e incrementar sus beneficios, utilidades o funciones.<sup>20</sup> La ventaja competitiva es entonces, fundamentalmente, resultado del valor que una empresa es capaz de crear para sus consumidores, evidentemente sin caer por debajo del costo de crearlo.

Para alcanzar esta posición, tres son las “estrategias competitivas genéricas”: *liderazgo en costos, diferenciación, enfoque o alta segmentación*.<sup>21</sup>

En su última producción, de manera recapituladora, Porter acentúa que la *diferenciación*, la diversificación, constituye el núcleo esencial de la estrategia; en efecto, todas las estrategias competitivas propuestas son fundamentalmente formas diferentes de actuar de una empresa singular con respecto a las demás. El énfasis en la estrategia como diferenciación tiene el propósito acertado de cuestionar el auge que han tenido en las últimas dos décadas las múltiples tecnologías de renovación, organización y gerencial —calidad total, mejora continua, justo a tiempo, reingeniería, *outsourcing*, *benchmarking*, cadenas productivas...— que se presentaron como los mecanismos efectivos del éxito empresarial en sustitución de la gestión estratégica, que era considerada impráctica, cerebral, o cuyo plan de acción era demasiado rígido para hacer frente a los cambios del entorno. La respuesta de Porter reconoce que estas técnicas gerenciales incrementan “la eficacia operativa” de una empresa y la empujan tal vez a ubicarse en “la frontera de la productividad”, pero advierte que estas iniciativas, aunque necesarias, son insuficientes para asegurar o incrementar la vanguardia competitiva, pues *eficacia operativa no es estrategia*, la productividad no se traduce necesariamente en competitividad ni la eficiencia económica conduce sin más a posicionarse en el mercado y a asegurar rentabilidad, si los productos no representan ninguna diferencia en beneficio de su consumidor. En contraste, una empresa está en condiciones de superar a sus competidores sólo si es capaz de marcar su diferencia con actividades distintivas (diseños, productos, servicios, territorios, sectores de consumidores...) y conservarla en el tiempo. “La estrategia competitiva consiste en ser diferente y esto quiere decir saber seleccionar un conjunto de actividades que ofrezcan una composición única de valor” (Porter, 1996: 64).<sup>22</sup> En este sentido, las tecnologías gerenciales despliegan todos sus beneficios si se integran dentro de una decisión estratégica y la sustentan operativamente.

Las estrategias genéricas requieren volverse específicas y concretas, lo cual ocurre cuando se elige una de las siguientes líneas de acción: *posicionamiento basado en la variedad*, que significa elegir una determinada variedad o tipo de productos o servicios y ofrecerlos de manera especializada o exclusiva, a diferencia de los competidores; *posicionamiento basado en las necesidades*, que significa elegir como foco de atención las necesidades particulares de un determinado sector de consumidores y satisfacerlas con actividades especiales y hasta únicas, que los competidores no hacen o no pueden hacerlo; *posicionamiento basado en el acceso*, que elige llegar de manera directa a determinados clientes mediante acciones y estilos

distintos o inusitados de servicio (Porter, 1996: 65-68). Adicionalmente, por lo apenas dicho, va de suyo destacar que toda estrategia es una decisión, una elección por un cierto tipo de actividad diferente de la que se espera obtener, conservar o incrementar la ventaja de la organización en el sector.

Todas las estrategias, sean genéricas o específicas, son *actividades* que realiza una empresa, razón por la cual las actividades constituyen las unidades básicas de la ventaja competitiva, los factores o fuentes causales que hacen posible u otorgan la ventaja y, por ende, son las piezas centrales de una teoría de la estrategia en sentido propio. Por tanto, en esta perspectiva, “una empresa es un conjunto de actividades económicas discretas e interrelacionadas... su estrategia consiste en una específica configuración e interrelación de sus actividades... y sus actividades discretas son las que crean el valor para el comprador y generan así la diferencia” (Porter, 1994: 435; 1998: 51-52). El conjunto interdependiente de las actividades de una empresa es conceptualizado apropiadamente como *cadena de valor*, un término que se ha vuelto mundialmente popular, y la cadena de valor se integra en un universo mayor de actividades, el *sistema de valor*, que es la manera como se articula la cadena de valor interna y particular de la empresa con la externa de sus proveedores, distribuidores y compradores o usuarios finales. La cadena de valor es un conjunto interdependiente de actividades (primarias y de apoyo),<sup>23</sup> que son los “eslabones” de la cadena, de modo que los costos o la eficacia/agregación de valor de una actividad particular repercuten en las demás favoreciendo o interrumpiendo la generación de valor. En consecuencia, las diferencias entre las cadenas de valor de los competidores y, más a fondo, las diferencias en la articulación de las varias cadenas de valor de cada empresa —su sistema de valor— representan la fuente causal de la ventaja competitiva, en tanto que son la fuente de la creación/agregación de valor para el consumidor por disminuir sus costos o por incrementar sus desempeños y beneficios. En suma, el foco para examinar y promover la ventaja competitiva es el análisis de la estructura y funcionamiento de la cadena de valor de una determinada organización, de la manera como ha estructurado sus actividades para generar valor y como se acopla con todos los demás actores que tienen interés en las actividades de la empresa.<sup>24</sup> Dicho simplemente, la estrategia ganadora brota del conjunto de la organización y de su red de relaciones más que de una simple línea de acción.

### *Las competencias centrales*

*Competir para el futuro* (1994) es el aporte de G. Hamel y C. K. Prahalad, que se mueven a contrapunto de los autores consagrados de la estrategia (Porter incluido) y ofrecen “una manera radicalmente diferente de pensar la estrategia y la competencia (IX). Su perspectiva es diferente porque muy a la Schumpeter (a quien no citan) ponen el valor estratégico de la

acción empresarial en el futuro, en la discontinuidad de sus productos con el presente (innovación), y levantan una crítica tan fina como contundente a la convencional propuesta estratégica del *fit model*, sea en su versión reciente de incentivar a las organizaciones a reorganizarse internamente a fin de que sus productos generen valor a sus consumidores y así tener posicionamiento, sea en su versión tradicional de ajustar incrementalmente sus recursos con la dinámica en curso de los mercados para no perder posiciones o llegar a tener una y mantenerla. Éstas y otras propuestas estratégicas, centradas en el presente y dentro de la misma estructura de los negocios, han obligado en los últimos años a las organizaciones a la reestructuración (en su sentido básico de redimensionamiento, compactación y reducción de costos) y/o a la reingeniería de procesos (en su sentido básico de orientación al cliente, mejora de productos y reducción de costos), aunque la eficiencia económica, la productividad, la mejora del producto/servicio y el aumento anual de las utilidades no incrementaron el posicionamiento de la empresa en el presente ni aseguraron que fuera relevante en el futuro. Seguir la estrategia convencional de ajustarse al entorno (a competidores, consumidores, precios...) y aplicar las reformas administrativas en boga, ligadas a la calidad, pueden contribuir a que una empresa alcance acaso a las que van adelante de ella pero no a ponerse a la cabeza, a sobrevivir pero no a tener un papel ganador en el futuro. Volverse más pequeños, eficientes y mejores no basta, si se carece de la capacidad de elaborar productos diferentes en el presente y, sobre todo, diferentes respecto del presente, con nuevas funciones y beneficios para sus consumidores, que crean las industrias y los mercados del mañana. En consecuencia, el objetivo de la estrategia es “transformar las industrias, no sólo las organizaciones” y la competencia es una lucha entre los líderes del presente y los que serán los líderes del futuro, entre “rezagados y retadores, dominantes e innovadores, imitativos inerciales e imaginativos... Las nuevas soluciones aparecen no porque los retadores son incrementalmente más eficientes que los dominantes en el sector, sino porque son básicamente heterodoxos y porque los mueve el deseo de ir más allá de lo viejo” (Hamel y Prahalad, 1994: 19).

Si ser diferentes es el secreto del éxito en la competencia, entonces el punto de partida es pensar de manera diferente el sentido de la competencia, la estrategia y la organización. La competencia estratégica para el futuro difiere de la competencia para hoy porque no busca incrementar la participación en un mercado actual, dado que apunta a un mercado que aún no toma cabalmente forma. Lo que importa es incrementar la “participación en las oportunidades” de las nuevas industrias y mercados del futuro que comienzan a entreverse y perfilarse. Por consiguiente, la competencia que cuenta no es tampoco entre productos o entre empresas sino entre algo que está en la raíz de la actuación de las empresas ganadoras.<sup>25</sup>

La competencia significativa es fundamentalmente la “competición por la competencia” (*competition for competence*), competir para adquirir y desarrollar las competencias, las capacidades, que producirán los productos ganadores y harán que las empresas adquieran posicionamiento en el futuro sector de negocios, generando valor inesperado a los

consumidores. Por consiguiente, “la cuestión que se debe responder por cada compañía es la participación que puede obtener en las oportunidades futuras a partir de las habilidades, las *competencias*, que actualmente posee. Y la cuestión conduce a otras: ¿cuáles nuevas competencias habría que construir?... Se trate de una compañía o de un país, la cuestión es la misma: cómo adquirir y consolidar las habilidades y destrezas que están en la base de las competencias (optoelectrónica, biomedicina, genética, integración de sistemas, ingeniería financiera, por ejemplo) que abren el acceso a las oportunidades futuras” (34). Por consiguiente, más que un portafolio de negocios, una empresa debería entenderse como “un portafolio de competencias”, si se piensa en su sobrevivencia y liderazgo futuro.<sup>26</sup>

En esta perspectiva, el primer paso es “desaprender el pasado”, lo cual significa revisar el “marco gerencial” (*managerial frame*) de los directivos, el esquema de dirección que encuadra y orienta la acción de los directivos y que penetra el conjunto de la empresa hasta convertirse en la manera única de entender su negocio y el funcionamiento de su organización. El marco de referencia de los directivos delimita su ámbito de percepción (sus propensiones, preferencias, prejuicios incluidos), condiciona sus análisis y decisiones y “establece el rango de las respuestas probables frente a situaciones particulares”. El marco directivo tiene la ventaja de que incorpora el aprendizaje de la empresa, sus seguridades, sus precauciones y las convenciones que rigen en su sector de negocios, pero acarrea un mayor número de desventajas en tanto que ritualiza las prácticas productivas, comerciales o de mando, ocasiona miopías y puntos ciegos en la lectura de los negocios, inhibe la aparición de ideas alternativas y pierde capacidad de autocrítica. El trabajo de revisar el marco gerencial convencional de los saberes y decisiones de directivos y organización para abrir posibilidades a formas alternas de pensar y actuar,<sup>27</sup> es sólo el prolegómeno al otro trabajo decisivo de construir la previsión (*foresight*) de la industria en la que se actúa o interesa actuar. El desarrollo de la previsión consiste justamente en prever la dirección y el desenlace de la transformación de la industria, con particular atención en las oportunidades de negocios que se abren, a fin de convertirse en “el líder intelectual” del movimiento transformador de la industria y, en consecuencia, preventivamente, en preservar y crear las capacidades para empujar en esa dirección, acelerarla, ponerse a la cabeza y aprovechar su desenlace. Se trata de “previsión” más que de visión, como suele practicarse en los ejercicios convencionales de PE, particularmente cuando la visión no es más que una imagen futura de la organización que es continua con el pasado (el mismo o similar mercado, los mismos productos con atributos más o menos similares y con orientación a las expectativas del consumidor que no han modificado de manera notable...)<sup>28</sup> Desarrollar la previsión de la industria es mucho más que el empleo de técnicas de pronóstico y de escenarios, “que parten de lo que existe y proyectan luego lo que podría ocurrir. En contraste, la previsión de la industria trabaja en lo que debe suceder para que el futuro ocurra... La previsión debe basarse en una profunda intuición de las tendencias de los estilos de vida, tecnológicas, demográficas y geopolíticas, pero será un

ejercicio de imaginación tanto como de predicción” (89).

Imaginar el futuro no basta; hay que realizarlo. Para ello se requiere “arquitectura estratégica”, un plano para convertir la imagen de futuro en realidad, “un proyecto de desarrollo” de los nuevos beneficios o funcionalidades que los productos nuevos representan a los consumidores, de las nuevas competencias que se requieren para crear esos beneficios (o del reprocesamiento de las competencias existentes) y del cambio de la relación con los consumidores para que realmente vivan esos nuevos beneficios. Es algo que podría ser llamado analógicamente plan estratégico, pero a condición que se le entienda de cara a futuros discontinuos con el pasado y como un plano o proyecto más que como un rígido e inflexible plan de acción, en el que todo está previsto y todo debe ser ejecutado como formulado. El plano para desarrollar capacidades que hagan posibles nuevos productos convincentes para sus consumidores es sólo un diseño de la acción por seguir, un “mapa” de ruta hacia el futuro, pero requiere el “combustible” de la acción, la puesta en marcha de acciones y de que éstas sean consistentes, tenaces y eficaces. La estrategia es justamente una tensión intelectual y emocional de la empresa (*stretch*) y un apalancamiento de los recursos que posee (*leverage*), la voluntad intensa de llevar los recursos disponibles hasta su máximo posible rendimiento, sacarles el máximo provecho, incrementar hasta lo máximo sus posibilidades. Lo crucial para anticipar el liderazgo en la industria futura no son de suyo los recursos que se poseen en el momento presente sino la *resourcefulness*, definida como “un propósito profundamente sentido, un sueño compartido ampliamente, una visión verdaderamente seductora de la oportunidad del mañana” (140).

Esta situación de futuro deseado por su innovación y efectos ganadores no es una simple visión del futuro sino una imagen interpeladora, un “propósito estratégico” (*strategic intent*) en sentido de intento/tensión, porque tiene la capacidad de despertar la energía de una organización, ponerla en estado de tensión, crear un “desajuste entre los recursos y las ambiciones” (simplemente porque una nueva industria con productos discontinuos con los mercados presentes rebasa los recursos y capacidades actuales) y demandar a directivos y personal esforzarse por ir más allá de lo que se tiene y se ha alcanzado, romper con ataduras, retarse y superarse, intentar cosas nuevas e intentar lo que parece imposible. El propósito estratégico otorga “sentido de dirección”, “sentido de descubrimiento” y “sentido de destino” a una organización que, a lo largo del tiempo, va a la deriva, está metida en diversas actividades innecesarias, pierde interés por experimentar e intentar cosas nuevas y, a la postre, se desvanece su sentido de misión, capturado por la rutina, la dispersión y la rutina (del “marco gerencial”). No puede calificarse entonces como estratégica una línea de acción que no provoque esa tensión creativa, que no convoque a una organización a exigirse, rebasar sus capacidades y alcances, ponerse en condición de crear futuro e involucrarse vitalmente en su logro.

Pero más allá de estas características de una estrategia exitosa, el corazón de la estrategia

son las “competencias centrales, esenciales” (*core competences*) de la organización, las que están al centro de su éxito, no en la periferia. La organización sobrevivirá, potenciará su posicionamiento, creará industrias futuras, contribuirá al bienestar humano, sólo a condición de que desarrolle acciones que preservan, ajustan, incrementan, fortalecen sus capacidades centrales, aptitudes, habilidades distintivas, con frecuencia únicas y de difícil o costosa imitación. Preservar y desarrollar las competencias tiene valor estratégico porque de éstas, en tanto que crean industrias y mercados futuros, depende el futuro de la organización y su liderazgo en su campo de actividad. ¿Qué son las competencias esenciales, centrales? En primer lugar no son las habilidades específicas para dar forma a un producto específico y ni siquiera las habilidades específicas de una unidad de negocios o de una empresa. Son capacidades que están en la base de un número de productos y servicios y son los factores que los hacen competitivos. Los diversos productos particulares son materializaciones singulares y temporales de las competencias, que no agotan su capacidad en ellos. Precisamente porque las competencias centrales son decisivas para la competitividad de una clase de productos o servicios, las competencias son cruciales para que una empresa obtenga o mantenga su liderazgo, en el sentido preciso de que determinan su potencial para el crecimiento y la diferenciación competitiva, independientemente del éxito o fracaso que haya tenido la empresa en un producto particular. Específicamente “una competencia es un haz de habilidades y tecnologías más que una habilidad y tecnología particular... recapitula el aprendizaje que ha tenido lugar entre las habilidades de las personas y unidades particulares de la organización, por lo que es difícil que una persona o un grupo de trabajo la posea enteramente” (223); sintetiza entonces una variedad de habilidades, tecnologías particulares y conocimientos. Para distinguir la competencia central de otras habilidades existentes se deben pasar tres pruebas: acreditar que es fundamental para producir un beneficio distintivo y superior para el consumidor y contribuir así de manera significativa a su percepción de valor; acreditar que esa capacidad es lo que hace la diferencia respecto de los demás competidores, por lo que no está entonces difundida en su sector de negocios ni es fácilmente imitable y que, en caso de que no sea la única en poseerla, es una capacidad probada y desarrollada con mayor fuerza que las de sus competidores; acreditar que es reproducible y replicable, que no se agota en un producto específico sino que puede dar origen a otros productos. Se trata entonces de competencias electrónicas, ópticas, biomédicas, farmacéuticas, procesamiento de nuevos materiales... que una empresa posee de manera superior o única en su sector, que le otorga liderazgo reconocido y que le permite influir en la evolución y la velocidad de la transformación industrial.

Esta perspectiva de organizarse alrededor del cuidado y desarrollo de las competencias para el liderazgo futuro eleva entusiasta el vuelo y se presenta apresuradamente como una solución de síntesis a las decisiones organizacionales que frecuentemente se plantean en dilemas antitéticos. La perspectiva estratégica de Hamel y Prahalad termina en teoría de la

organización. Por ejemplo, la organización por competencias promueve las “intervinculaciones” más que optar por perspectivas de corporación integral o de unidades particulares de negocios; tiene una perspectiva “colectiva” más que discutir entre la conveniencia de la centralización o de la descentralización; un énfasis en organizaciones “dirigidas” más que oscilar entre la preferencia por organizaciones burocráticas o empoderadas; una organización orientada “hacia los beneficios” de los clientes, que normalmente les resultan impensables y sorprendidos, más que deliberar si hay que organizarse por las expectativas de los clientes (por calidad) o por las implicaciones de la tecnología.

### *Los diez modos de la estrategia*

La trilogía estratégica (1991, 1994, 1998) de Henry Mintzberg, quien es uno de los grandes del siglo pasado en teoría de la organización y la dirección, son sustancialmente tres libros que repiten las mismas ideas (y hasta textos), aunque con algunos desarrollos, y que muestran ante la gestión estratégica una actitud pendular que se mueve entre la simpatía y la antipatía intelectual, entre el reconocimiento de su importancia y dudas sobre su utilidad: “las estrategias y el proceso de gestión estratégica pueden ser decisivas para las organizaciones tanto por su ausencia como por su presencia” (Mintzberg, 1999: 34).<sup>29</sup>

Su crítica a los enfoques y prácticas de la gestión estratégica, particularmente a los de la planeación de los años setenta, resulta a veces artificial,<sup>30</sup> puesto que simplifica o exagera sus premisas o sus contenidos para así tener el blanco de una crítica fácil y, por cierto, refutable. Por otro lado, sus observaciones críticas, como sus contrapropuestas, ofrecen ideas y conjeturas útiles analítica y prácticamente, que renuevan varias cosas de la concepción y hechura de la estrategia. De todos modos no se logra saber con seguridad si Mintzberg considera que la estrategia tenga importancia para la dirección de una organización o si su inconformidad es algo menor, relativa a la planificación estratégica entendida como el único modo de elaborar la estrategia o si en el fondo acepta que la estrategia es una manera de decir muchas cosas y no una línea de acción con un significado y aporte propio y preciso. Lo único que parece quedar claro y que es su caballo de batalla es que la elaboración de la estrategia no es equivalente a planificación estratégica, particularmente si es elaborada de modo racionalista inflexible. Se puede conjeturar que la posición antiplanificadora de Mintzberg, como buen teórico de la organización, obedece a su propensión a valorar la operación pasada y presente de la organización (el funcionamiento), desde la cual en su opinión brota el cambio como algo necesario y deseado o no brota de ningún lado. Por ello, es escéptico de la importancia y utilidad de decisiones externas a la evolución organizacional, como las provenientes de una cúpula trascendente (en sus términos, “la cumbre estratégica”, paradójicamente) que han planeado estrategias para cambiar el desempeño de la organización



a fin de lograr objetivos futuros cuya valía puede ser en abstracto indudable, pero que resultaría dudosa o inmanejable desde lo que la organización considera que sabe hacer o desde lo que valora como necesario o conveniente para ella.

Los aportes relevantes de Mintzberg son su multimodal definición de la estrategia (las cuatro “p”), su propuesta reciente de las 10 maneras de entender a la estrategia o las “10 escuelas” del proceso de hechura de la estrategia, que recapitula sus inquietudes y búsquedas,<sup>31</sup> su perspicaz distinción entre la estrategia intencional, la deliberada, la emergente y la realizada. Pero, acaso, el aporte más significativo consiste en que ha replanteado y dado respuesta (a medias) a un problema ineludible, no trivial, relativo a la dirección o gestión de las organizaciones, que él retoma con referencia al proceso de decisión de la estrategia. Se trata del problema irresuelto que se pregunta si es el pensamiento (racionalidad, análisis) o si es la acción (síntesis, aprendizaje) el factor relevante en la toma de decisiones y, en nuestro caso, en la formación de la estrategia apropiada. Este problema suele derivar hacia el segundo problema de cómo entender y relacionar la formulación de la estrategia y su implementación, el cual se extiende a un tercer problema, el de averiguar si en la hechura de la estrategia habría que proceder prescriptiva o descriptivamente, de acuerdo con métodos racionales (analíticos) que señalan el modo idóneo de seleccionar la estrategia apropiada o de acuerdo con la conducta (registrada empíricamente) que siguen los directivos, mandos medios y operadores en la decisión sobre sus objetivos, acciones de cambio y manejo de sus dificultades internas o externas.

La definición de la estrategia no es unívoca, no se le entiende de manera uniforme, si se atiende al lenguaje común de las organizaciones. Puede ser entendida como un Plan, una guía de acción para la realización de futuros; o como un Patrón de conducta, una línea de acción desarrollada coherentemente por la organización en el tiempo; o como una Posición, acciones que dan a la organización y a sus productos una ubicación distintiva en específicos sectores de actividad; o como una Perspectiva, la visión que la empresa tiene de su actividad y futuro. Además de las cuatro “p”, existe un quinto sentido, el de Estratagema, la acción astuta para burlar o derrotar a adversarios. Mintzberg parece otorgarles discutiblemente un semejante rango intelectual, aunque en el terreno lógico son integrables, pues se trata de un Plan de acción, que puede convertirse en un Patrón, para alcanzar Posicionamiento según la Perspectiva que se tiene del futuro y la actividad de la organización y que, en ciertas circunstancias, tiene que echar mano de Estratagemas. De todos modos, no obstante el hecho lógicamente no dirimente de las varias denotaciones conceptuales del término *estrategia* en las organizaciones, es de afirmarse que una estrategia no es equivalente sin más a cualquier plan o patrón o visión, pues puede haber planes, patrones de conducta y visiones de futuro que no hacen referencia a lo distintivo de la estrategia en su sentido propio, que desde su enfoque bélico original hasta su enfoque competitivo actual refiere al logro de objetivos de superioridad y posicionamiento. Proceder de otra manera es vaciar de todo contenido unívoco

el concepto de estrategia y convertirla, como sugiere Mintzberg, en el conjunto de acciones que una organización sigue para realizar sus objetivos, sin precisar la naturaleza de éstos.

La distinción entre *plan* y *patrón* lleva a Mintzberg a construir una distinción sugerente entre la estrategia intencional, intencionalmente diseñada (*intended*), y la estrategia que se lleva o se ha llevado a cabo, la “realizada” (*realized*), distinción que entre otras cosas da cuenta de la brecha que se abre entre la estrategia que realmente ha seguido la organización en la consecución de sus objetivos y la estrategia diseñada expresamente como propuesta o prescripción de acción a seguir para el logro de los objetivos. La estrategia intencional es el plan de acción expresamente elaborado a fin de realizar futuros relevantes para una organización, mientras la realizada es la línea de acción o el patrón de conducta que la organización ha desarrollado a lo largo del proceso de producción de los futuros relevantes. Al mirar la estrategia realizada, las conductas que realmente la organización ha seguido para producir sus objetivos, la realizada puede ser una estrategia “deliberada” (*deliberate*), pues las conductas en curso son equivalentes o similares a las que se planearon intencionalmente desde el comienzo en el plan de acción y que se ejecutaron de conformidad con dicho plan. O puede ser el producto de una estrategia “emergente” (*emergent*), es decir, conductas que no se planearon intencionalmente pero que surgieron con el tiempo en la organización en respuesta a contingencias (positivas o negativas), a la aparición de nuevas ideas y propósitos y que se estabilizaron como patrones de conducta organizacional por ser de utilidad para la producción de los objetivos de interés (objetivos que tomaron además forma sobre la marcha) y que se decidieron y llevaron a cabo sin plan específico alguno. En la práctica, la estrategia realizada es una mezcla de acciones deliberadas, conforme a plan, y acciones que se desarrollaron sin referencia a un plan producido de antemano pero que dieron origen a patrones de conducta. Pensar lo contrario significaría que las acciones de una organización son simplemente reproducción de lo predefinido, sin aprendizaje alguno, o pura espontaneidad sin ningún control, dos situaciones que destinarían al fracaso y a la decadencia a la organización. Una mezcla frecuente es la estrategia “paraguas” que de manera intencional y deliberada define los lineamientos generales que se deben respetar en las decisiones y acciones, pero que deja que los arreglos particulares y los detalles operativos sean emergentes.

La distinción entre plan y patrón es la punta del iceberg de una problemática más fina y profunda, que se ha planteado en otros campos como en el de las decisiones directivas, el cambio organizacional o social, la política pública... Plan y Patrón, que hablan sólo de formas de conducirse de la organización, representan la antesala de un problema mayor: ¿son las estrategias planes de acción proyectados o patrones de acción adquiridos? Se trata de la pregunta acerca si la formación de la estrategia sea (haya de ser) un plan deliberado y formal de acción para el logro de ciertos objetivos establecidos o si sea (haya de ser) un patrón de conducta que ha tomado o va tomando forma en la organización como resultado de las visiones y mapas mentales de directivos emprendedores y miembros prominentes de la organización, de

negociaciones internas y externas, de respuestas adaptativas a contingencias del entorno y, entonces, sea el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo siempre abierto (para citar algunas de las 10 escuelas). Reaparece en el campo de la estrategia el dilema que enfrenta la decisión entre la *racionalidad*, que en este caso tiene el sentido preciso de que el pensamiento precede y orienta la acción y el *aprendizaje*, que en este caso tiene el sentido de que la acción precede al pensamiento y cuya tarea es otorgar (críticamente, imagino) sentido, estructura y de algún modo validación a las acciones precedentes. En términos simples y endurecidos, se trata de tomar posición ante el dilema de “pensar y luego actuar” o “actuar y luego pensar” con referencia a decisiones y acciones colectivas que deben acreditar ser eficaces y de utilidad a los objetivos de una organización y de sus miembros. En la primera opción, el pensamiento es una secuencia analítica de definiciones, clasificaciones, explicaciones, prospecciones, cálculos que, de cara a los efectos que se quieren o deben producir, determina el curso de acción a seguir, por ser considerado el idóneo, y representa la referencia básica de la decisión a tomar. En la segunda opción, el pensamiento es síntesis y es retrospectivo, en tanto que registra, ordena y pondera un buen número de experiencias personales, grupales, colectivas que han tenido lugar en la organización y que se han sedimentado en la actuación organizacional por sus resultados que satisfacen no sólo propósitos sino necesidades de variado tipo. En boca del simpatizante Mintzberg, “las estrategias aparecen primero como patrones salidos del pasado y sólo después, posiblemente, como planes para el futuro y, por último, como perspectivas para orientar la conducta general” (Mintzberg, 1999: 265).

Las tres primeras escuelas, diseño (la original de la HBS), planificación (Ansoff, por ejemplo) y posición (Porter), son de enfoque racionalista y, por consiguiente, son *prescriptivas* en la formación de la estrategia, puesto que señalan las acciones causalmente apropiadas y económicamente eficientes para producir el objetivo deseado de ganancia, ventaja, superioridad empresarial. Se trata de un proceso de formulación más que de creación de la estrategia y es un proceso jerárquico que no involucra sino a los expertos, aunque pueda promover participación de los miembros de la organización o de la comunidad.

Las escuelas restantes no se interesan en determinar el comportamiento racionalmente apropiado para el logro de los fines, sino son *descriptivas* de la manera como toman forma y movimiento esas acciones que se llaman estrategia, la cual puede brotar de la gran visión de líderes emprendedores a partir de su experiencia e intuición, pero que generalmente surge de las pequeñas medidas y cambios emprendidos por la organización para salir del paso en diversos frentes,<sup>32</sup> de las medidas que una a una se toman en diversos campos según las circunstancias, de las evaluaciones que se hacen sobre los resultados y de las correcciones de mejora que se introducen cada vez. Todas estas decisiones, acciones y resultados, en medio de errores y éxitos, constituyen un proceso de aprendizaje que hace conocer concreta y exactamente, desde la acción misma, los alcances y limitaciones de las capacidades de la organización, las expectativas viables, los modos y tiempos de hacer las cosas, los procesos y

normas que funcionan, lo que debe ser conservado y lo que es objeto de cambio. La estrategia sintetiza una historia organizacional y esa síntesis es producida por un pensamiento que examinó y analizó la dinámica de la organización. La síntesis guía al análisis y la descripción de los patrones pasados de conducta es más productiva que la prescripción de patrones de conducta futuros a implantar. En corolario, la estrategia es objeto de creación (da forma a los materiales de los hechos experimentados) y no de formulación (planificación desde arriba y en abstracto) y, en segundo corolario, se cierra la ineficiente distancia entre la formulación y la implementación, que es el viacrucis de los planes, políticas y programas, porque en la perspectiva del aprendizaje la formulación de la estrategia arraiga en la implementación (la “estrategia realizada”) y es la formalización de lo que se aprendió en la implementación, que fue en realidad una evolución organizacional. De manera recapituladora: “las organizaciones se interesan en la planeación formal no para crear estrategias sino para programar las estrategias que ellas ya tienen, es decir, para elaborar y operacionalizar sus consecuencias de manera formal” (Mintzberg, 1999: 333).

La décima escuela, la de la configuración, representa el esfuerzo de Mintzberg de ligar sus resultados de teoría de las organizaciones con sus ideas sobre dirección estratégica. Es su idea personal de la estrategia, finamente académica pero no convincente a los hombres de acción, que no tendrán por qué asumir los supuestos y resultados de su teoría organizacional. En su perspectiva, “la estrategia se convierte en el paso de un estado (de la organización) a otro” (Mintzberg, 1999: 382), siendo la “configuración” el estado que una organización tiene en una determinada circunstancia o momento.<sup>33</sup> Las premisas son claras: una organización en la mayor parte de su tiempo tiene una configuración estable, que por diversos factores (internos y/o externos) se ve interrumpida e inicia un proceso de transformación hacia una nueva configuración. Estos estados sucesivos pueden volverse secuencias regulares y dan forma entonces a “ciclos vitales” de una organización o de familias de organizaciones. La gestión estratégica consiste entonces en mantener la estabilidad hasta donde sea posible, impulsar cambios adaptativos o lanzar y administrar procesos de transformación, de reconfiguración, en circunstancias que apremien. El meollo de la propuesta es:

La creación de estrategia puede ser de diseño conceptual, de planificación formal, de análisis sistemático o de liderazgo imaginativo, de aprendizaje cooperativo o de política competitiva, centrado en el conocimiento individual y en la socialización colectiva o una simple respuesta a las fuerzas del entorno, pero en todos los casos debe ser hallado en su propio momento y contexto. En otras palabras, *las escuelas de pensamiento sobre la formación de la estrategia representan configuraciones particulares* [387].

Hasta este punto, la estrategia en su contenido y elaboración puede ser cualquier cosa o puede tomar cualquier forma (las nueve expuestas), el mensaje es que la formación *organizacionalmente* idónea de la estrategia va a ser la que corresponda a la configuración que tenga la organización en un momento dado y a la configuración a la que se mueva. El largo

rodeo de la trilogía termina entonces en reconocer que la formación de la estrategia, sean plan o patrón o resultado de líderes, depende de las circunstancias organizativas endógenas y exógenas, algo que es bastante obvio pero que había sido olvidado por la mayor parte de directivos y consultores al privilegiar las tres primeras escuelas en su ejercicio.

Sus críticas fueron agudas, cuando mostró las premisas y efectos de un racionalismo desbordado que ha capturado a muchos ejercicios de PE. Se trata de una idea de la razón que no duda de su capacidad de planificar el mundo externo y la vida de la organización (= conocer, prever, controlar la acción humana), inconsciente de sus límites de información y análisis, que considera que todo puede ser previsto, todo calculado en sus efectos, todo integrado y jerarquizado en sus objetivos y acciones, que desconoce la incertidumbre del futuro, que se mantiene desprendida de la acción y la evolución real de las organizaciones, que tiene un débil reconocimiento de la libertad humana, por lo que tiene como supuesto del ejercicio de planificación la estabilidad del mundo (su previsibilidad, controlabilidad) y, en consecuencia, la inflexibilidad del plan. Este ingenuo exceso racionalista se manifiesta en las aventuras de las arquitecturas racionalistas de los planes de desarrollo nacional (estratégicos o no), que pueden invocar para justificarse la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad de la conducción gubernamental... pero que terminan por ser diseños mentales de una tecnoburocracia en las alturas, desvinculada de la dinámica real de la AP y la sociedad. Pero el mérito de haber sistematizado las críticas sueltas a la planeación o a la PE se disuelve con su propuesta que se carga de puntillosos análisis y secuencias que él reclamaba a otros y que además se vuelve tan ecuménica que termina abstractamente combinando y conciliando los opuestos que antes había radicalizado, análisis y síntesis, control y aprendizaje, estabilidad y cambio, plan y patrón, con la escuela de la configuración como la solución integradora de las demás, etc. Un brillante y bien estructurado resultado académico que, por ello, se condenó a pasar bastante inadvertido en el mundo real de la política de negocios y la política pública, la dirección pública y privada. Fuera de sistematizar y aprovechar los patrones de conducta existentes no parece haber más miga.

- 
- <sup>1</sup> A. Chandler estudió la innovación organizativa y gerencial de las empresas General Motors, DuPont, Standard Oil y Sears Roebuck, que tuvo lugar en los años veinte y treinta, así como su impacto en la organización de otras compañías, hasta volverse la forma organizativa dominante de las corporaciones importantes.
  - <sup>2</sup> Es sintomático que el POSDCORB (planeación, organización, *staffing*-gestión del personal, dirección, coordinación, reporte/información por escrito, *budgeting*-presupuestación) de L. Urwick (1937), acróstico mnemotécnico que, en la perspectiva de los principios de la “gestión científica” y la “administración ortodoxa” (*progressive*), resumía las funciones-responsabilidades básicas de toda alta dirección, no incluyera de manera explícita a la *estrategia* ni tampoco la considerara un componente fundamental y distintivo de la función planeación o de la función dirección, la cual era entendida como gerencia operativa, aunque de alcance general.
  - <sup>3</sup> “La debilidad intrínseca de las compañías centralizadas con departamentos funcionales y de las holdings descentralizadas pero de organización laxa entró en crisis cuando la carga administrativa de los altos ejecutivos creció a tal grado que ya no podían manejar eficientemente sus responsabilidades empresariales. La crisis apareció cuando las operaciones de la empresa se volvieron demasiado complejas y muy intrincados los problemas de coordinación, seguimiento, evaluación y formulación de políticas para el reducido círculo de ejecutivos, de modo que éstos terminaron por perder la capacidad de manejar tanto las actividades empresariales de larga duración como las administrativas de corto plazo. Para responder a esta situación precaria, los innovadores crearon la estructura multidivisional, integrada por una oficina general cuyos altos ejecutivos se hacían cargo de las actividades empresariales y por divisiones autónomas, casi autocontenidas, cuyos gerentes se encargaban de las actividades operativas” [Chandler, 1962: 299].
  - <sup>4</sup> Lo que ocurrió hace 30 años en el sector privado, con resistencias al cambio de los mandos superiores y medios, se reproduce ahora en numerosas entidades del sector público. Para muchos altos directivos del gobierno resulta difícil descubrir la importancia y utilidad de la dirección estratégica, destacarla respecto de la usual dirección operativa y familiarizarse con los métodos de su nuevo papel directivo.
  - <sup>5</sup> En la definición heurística que Chandler construye para su investigación, “el término *administración*... comprende la acción ejecutiva y las órdenes y decisiones que se toman para coordinar, evaluar y planificar el trabajo de la empresa y para asignar sus recursos” (8). Y los cuatro tipos de puestos o posiciones ejecutivas o administrativas son: “la dirección general”, “las direcciones centrales” (las direcciones divisionales), “las jefaturas departamentales” y “las unidades de campo” (9, 10).
  - <sup>6</sup> La función del empresario o emprendedor (*Unternehmer*) en la visión de J. Schumpeter es el factor clave en su teoría del desarrollo. Su función es la *innovación*, entendida como una nueva combinación de factores de la producción que, combinados con el crédito, tiene como efecto romper con el ciclo de la economía establecida y llevarla a un nuevo nivel de operación. El empresario, aunque comparte a plenitud la cultura del capitalismo, no es un producto de ella. La innovación es un acto creativo, “revolucionario”, de destrucción-creación, que distingue y separa al empresario del *homo aecomomicus* estándar, el de la racionalidad entendida como la realización de intereses privativos en el corto plazo. Es más bien un líder, que destruye el actual arreglo económico y lo rehace en nuevos términos y mayores alcances. En este sentido, a diferencia de la mayor parte de los ejecutivos de las empresas, el empresario se distingue del directivo de rutinas (productivas, administrativas, comerciales...). No es un gerente. No maneja la rutina ni asuntos particulares, sino el futuro y la integridad del negocio.
  - <sup>7</sup> “El equilibrio de la atención de los directivos a las decisiones estratégicas y a las operativas está determinado en última instancia por el entorno de la empresa. Si la demanda se incrementa, la tecnología es estable y las preferencias del consumidor se modifican lentamente; una empresa puede mantener su éxito enfocando toda su atención a las decisiones operativas... En cambio, si el entorno se vuelve turbulento e inestable y la demanda se acerca a la saturación, ya no tiene sentido que las empresas se interesen primordialmente por las operaciones. En este caso, sólo si los directivos otorgan la más alta prioridad a las actividades estratégicas, es posible el éxito y hasta la sobrevivencia de la empresa... Tarde o temprano la mayor parte de las empresas se convertirán en vigorosos actores estratégicos, pues la alternativa es la bancarrota” [28].
  - <sup>8</sup> “Por *estratégico* entendemos ‘lo que concierne o pertenece a la relación entre la empresa y su entorno’. Éste es un uso más específico, diferente del más común que identifica *estratégico* con ‘importante’. Dependiendo de sus circunstancias, una empresa puede considerar que ciertas decisiones operativas son más importantes que las estratégicas” (24).

- <sup>9</sup> Examinado desde la perspectiva de la administración pública, la originalidad del aporte de K. Andrews y colegas en 1965 consiste en que mientras los estudios de “la política de negocios” comienzan a integrar el concepto de estrategia, los estudios de “la política pública”, en gran auge por esos mismos años, lo ignoran por completo. De hecho, hasta la fecha, es prácticamente inexistente el enfoque estratégico en los textos especializados de análisis y diseño de políticas públicas. Esta situación es sintomática de que los gobiernos de entonces y también de ahora suelen tener un alto concepto de su poder e influencia y consideran que su entorno es controlable. En el fondo, la visión convencional de la política pública se interpreta y presenta como expresión de autoridad y mando gubernamental, un supuesto que sólo muy recientemente ha entrado en revisión y mostrado sus límites.
- <sup>10</sup> Posteriormente Andrews (1980) integra y precisa mejor su definición de estrategia: “La estrategia corporativa es un patrón de decisiones que determina y revela sus objetivos, propósitos y metas; asimismo dicho patrón produce las principales políticas y planes para lograr tales metas, define la esfera de negocios a que aspira una compañía, establece la clase de organización económica o humana que es o pretende ser y también precisa la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas, que intenta aportar a sus accionistas, empleados, clientes y comunidades” (604).
- <sup>11</sup> Como es sabido, SWOT son las letras iniciales de las palabras inglesas *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*. En español se habla regularmente de análisis FODA o análisis DAFO, que registra y evalúa las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas de una organización. H. Mintzberg (1994: 36-39) llama al método SWOT/FODA de elaboración de estrategia el modelo de *escuela de diseño*, porque se elabora “con base en la creencia de que la formación de la estrategia es un proceso de ideación”, un proceso intelectual de diseño del curso de acción considerado idóneo para la realización de las metas estratégicas.
- <sup>12</sup> El concepto de “competencias distintivas” o capacidades características, anterior a la aparición y auge de la estrategia, es de un sociólogo de las organizaciones, respetado tanto en la AP como en la de negocios. Me refiero a Philip Selznick (1957).
- <sup>13</sup> No es propósito exponer aquí la riqueza, la complejidad y frecuentemente la prolijidad de los esquemas analíticos de Ansoff, con sus diagramas minuciosos de la secuencia de operaciones por cumplir en la formulación e implementación de la estrategia, lo cual ha dado pie a que se caricature inmerecidamente su propuesta metodológica, como lo hace H. Mintzberg (1994). De todos modos es de valorar su celo por que la elaboración de la estrategia se sustente en un proceso de estricta racionalidad, controlable en sus operaciones y resultados.
- <sup>14</sup> La “cascada” metodológica que guía y sostiene la formulación de la estrategia corporativa atraviesa tres niveles de decisión, que van desde la decisión general de la empresa sobre los negocios en los que quiere estar en el futuro hasta la decisión singular sobre las características que distinguirán a sus productos. “El primer paso consiste en decidir entre las dos opciones principales: diversificar o no diversificar la empresa. El segundo paso consiste en seleccionar un campo amplio de producto y mercado dentro del universo de las categorías o sectores industriales. El tercer paso refina el campo elegido, precisando sus características o las características que tendrán los productos y mercados que se desarrollarán en él” (Ansoff, 1987: 45).
- <sup>15</sup> La matriz selecciona cuatro áreas funcionales fundamentales de toda empresa, las de “dirección general y finanzas”, “investigación y desarrollo”, “operación” y “marketing”, que representan las entradas horizontales de la matriz, y las correlaciona con los componentes básicos que una organización requiere poseer para estar en condiciones de realizar esas funciones, a saber: “instalaciones y equipo”, “habilidades del personal”, “capacidades organizacionales”, “capacidades gerenciales”, que representan las entradas verticales de la matriz. Cada uno de estos últimos cuatro apartados contiene una lista de variables indispensables o variables clave que, a manera de una “lista maestra de verificación” (*master check-list*), permite registrar si están presentes o no en la empresa y con cuál grado de desarrollo, de modo que se pueda ir determinando si la empresa en esos rubros fundamentales cuenta o no y hasta dónde con la capacidad de cumplir con eficacia la función respectiva o contribuir al cumplimiento de la función. El resultado final del análisis es el diseño del “perfil de competencia y competitivo” de la empresa (*competence and competitive profile*), es decir, su capacidad de realizar efectivamente los objetivos buscados y su capacidad de competir con otras empresas que se mueven en los mismos mercados y líneas de producto.
- <sup>16</sup> La empresa The Boston Consulting Group (BCG) no fue aquí considerada, pero en la historia intelectual de la dirección estratégica se le recuerda, entre otras contribuciones, por dos modelos conceptuales, que crearon en los años sesenta y que son empleados con frecuencia hasta nuestros días: “la curva de experiencia” y “la matriz de crecimiento-participación”

(*growth-share matrix*) o de “posicionamiento”, que se popularizó por sus expresiones coloquiales de “vacas”, “perros”, “gatos salvajes”, “estrellas”, y que es de ayuda para clasificar y reformar la composición de la cartera de productos de una empresa según sus diversos grados de participación en el mercado y sus distintas posibilidades de crecimiento y, en consecuencia, permite identificar cuáles son los productos de éxito y con futuro y cuáles los que ocasionarán pérdidas irreversibles.

- 17 En la opinión de Porter, los primeros estudios estratégicos (particularmente los de los profesores harvardianos con su análisis FODA) destacaron tres condiciones decisivas para el éxito de una determinada estrategia empresarial: a) que la estrategia sea un curso de acción que integra de manera coherente las diversas actividades de los departamentos funcionales; b) que la estrategia represente el apropiado acoplamiento entre la situación interna de la empresa y su entorno; c) que la estrategia represente y potencie las “capacidades distintivas” de una empresa, aquellas que hacen la diferencia respecto de las demás. Este enfoque conductista, centrado en el desempeño de una empresa singular comparado con el de sus competidores, fue limitado y débil, por cuanto le faltó “reconocer que la estructura de la industria en que la empresa se desenvuelve y otras condiciones exógenas afectan su desempeño y restringen sus decisiones” (Porter, 1994: 425-427).
- 18 Los primeros estudios estratégicos de los años sesenta se concentraron sólo en el segundo problema, relacionado con lo que una empresa particular debe concretamente hacer para ganar y obtener una posición superior respecto de sus competidores empíricos, sin plantearse el problema teórico mayor, general o fundamental de conocer qué hace posible el éxito de una estrategia empresarial, de modo que la acción estratégica decidida por (o recomendada a) una empresa particular en un momento dado sea fundada y no un golpe de suerte.
- 19 En términos abstractos, los movimientos ofensivos y defensivos que una estrategia incluye y desata son: *el posicionamiento* (movimiento más defensivo, orientado a construir y mantener la mejor posición defensiva de la organización frente al acoso de la competencia); *el cambio del equilibrio de las fuerzas* (maniobra más ofensiva, dirigida a alterar la correlación de fuerzas existentes a fin de consolidar o mejorar la posición que la organización detenta en el sector); *la anticipación del cambio* (maniobra ofensiva y defensiva, basada en una lectura oportuna de los probables tiempos y consecuencias del cambio, hecha antes que los *competidores*, lo que permite a la organización reforzar o adelantar su posición).
- 20 Por *valor* se entiende, en correspondencia con la teoría económica de la utilidad, el flujo de beneficios que un consumidor percibe o espera recibir al adquirir un producto o servicio. El precio que el cliente está dispuesto a pagar por esos beneficios es la representación del valor. Por consiguiente, el valor se configura económicamente al ofrecer precios más bajos que los competidores por beneficios equivalentes o proporcionar beneficios únicos o superiores por un precio mayor.
- 21 *Cost leadership* tiene lugar cuando la ventaja competitiva se sustenta en programas rigurosos de control y reducción de costos en todo el arco de la actividad del negocio, que son imbatibles por los competidores; *differentiation* consiste en diferenciar por sus atributos el producto o servicio que ofrece la empresa, de modo que sea percibido como algo distinto, único, en el universo de los bienes o servicios de su sector; *focus* significa centrarse o enfocarse de manera total y exclusiva en una de las realidades que componen el negocio del sector, por ejemplo, en un segmento de compradores con necesidades peculiares, un área geográfica, un tipo particular de la línea de productos, que los competidores no atienden o no lo hacen satisfactoriamente (véase Porter, 1982, capítulos 1 y 2; 1988, capítulo 1).
- 22 La distinción entre estrategia y maximización operativa queda bien establecida: “eficacia operativa significa realizar *de mejor manera* las mismas o semejantes actividades que realizan los rivales; mientras posicionamiento estratégico significa realizar actividades *diferentes* de las de sus rivales o realizar *de manera diferente* actividades semejantes” (Porter, 1996: 62).
- 23 La cadena de valor despliega el valor total del producto o servicio y está integrada por nueve tipos genéricos de actividades de valor, que se dividen en actividades *primarias* relacionadas con la producción y el despacho de los productos (logística interna, operaciones, logística externa, mercadotecnia y ventas, servicio) y actividades *de apoyo* que son las que generan los insumos para sostener a las primarias, es decir, abastecimiento, desarrollo de tecnología, administración de recursos humanos y la llamada infraestructura de la empresa (que tiene que ver con actividades de información, planeación, finanzas, contabilidad, asuntos legales...) Ambas actividades crean activos tangibles e intangibles. Para un desarrollo más particular del tema, véase Porter, 1988: capítulo 2; 1994: 435-442.
- 24 Porter introduce en su marco teórico el concepto de *drivers* (propulsores, detonadores), traducido como “directrices de costo” (Porter, 1988), que son los elementos para explicar por qué hay diferencias de actividades de valor entre empresas y



que son definidos como “los factores estructurales que determinan las diferencias entre las actividades o grupos de actividades de los competidores en lo que concierne al costo o al valor para el consumidor”. No me parece muy sólido Porter en este punto, a pesar de sus interesantes “guías de costo” y “guías de exclusividad” (Porter, 1988: caps. 3 y 4), pues ofrece una lista miscelánea de factores que pueden tener sentido, pero cuya lógica de inclusión y agrupamiento no es argumentada. Los impulsores-directrices son: “la escala de las actividades, el aprendizaje acumulado, su eslabonamiento con otras actividades, su capacidad para ser replicadas en otras unidades de negocios, el patrón de uso de su capacidad en otros momentos relevantes del ciclo, su ubicación, la disposición oportuna de las inversiones requeridas por las actividades, la amplitud de la integración vertical de su desempeño, factores institucionales (como regulaciones del gobierno), las políticas de la empresa relativas a la configuración de las actividades...” (Porter, 1994: 438).

- 25 “La unidad de análisis de la estrategia competitiva ha sido un producto o servicio particular. En este contexto de un producto singular o de una línea de productos se ubican las discusiones y temas sobre el posicionamiento, las curvas de experiencias, el orden de entrada, el precio, costo y la diferenciación, las barreras de entrada, la señalización competitiva” (221). Un distanciamiento educado de los teoremas y las recomendaciones en boga, Porter incluido.
- 26 Para que una empresa pueda influir en las oportunidades futuras y beneficiarse de ellas, son cuatro los factores decisivos: “1) su capacidad de crear y manejar coaliciones (tener acceso a recursos de otras compañías que le son complementarios); 2) su éxito en crear las competencias centrales que se requieren para proporcionar valor a los consumidores en la nueva arena de oportunidades (sólo porque se posee una competencia central se puede esperar obtener ganancias del futuro); 3) su capacidad para acumular rápidamente las enseñanzas de los mercados...; 4) su mentalidad global y capacidad de distribución” (203-204).
- 27 En la práctica consiste en desmontar lo que Hamel y Prahalad llaman “la máquina” o “el motor” (*engine*) de una organización y examinar críticamente sus componentes, que son *a*) el concepto del mercado que sirve (¿cómo hemos segmentado el mercado, quiénes son nuestros consumidores y qué propuesta de valor tenemos para ellos?...); *b*) la estructura de ingresos y márgenes de ganancia (¿de dónde provienen nuestras utilidades y qué factor determina el tamaño de nuestros márgenes?...); *c*) la composición de activos y habilidades (¿qué tipo de habilidades y destrezas son las productivas de nuestra organización?), y *d*) la flexibilidad institucional para el cambio (¿qué tan fácil pueden reorientarse las inversiones y reconfigurarse la estructura física y organizativa?...)
- 28 “Preferimos el término *previsión* al de *visión*. Mientras *visión* connota un sueño, una imagen, la *previsión* de industria es más que el simple destello fulgurante de una intuición. La *previsión* de industria se basa en intuiciones profundas sobre las tendencias en tecnología, demografía, regulación y estilos de vida que pueden ser utilizados para rescribir las reglas de la industria y crear nuevos espacios competitivos” (82).
- 29 En las citas, utilizare texto y número de páginas de la (deficiente) traducción del libro *Strategy Safari* (1998), titulada *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico* (1999), escrito con B. Ahlstrand y J. Lampel, que no quiso ser un tratado académico, sino un libro “destinado a directivos y consultores como a estudiantes y profesores”.
- 30 Por ejemplo, cuando irónicamente afirma que “la formación de la estrategia es un proceso de planificación, diseñado o sustentado por planificadores, para planificar la producción de planes” (1994: 32).
- 31 Las 10 escuelas son las siguientes: 1) Escuela de diseño: la estrategia como un proceso de ideación; 2) Escuela de planificación: la estrategia como un proceso formalizado; 3) Escuela de posicionamiento: la estrategia como un proceso analítico; 4) Escuela empresarial: la estrategia como un proceso visionario; 5) Escuela cognitiva: la estrategia como un proceso mental; 6) Escuela de aprendizaje: la estrategia como un proceso emergente; 7) Escuela de poder: la estrategia como un proceso de negociación; 8) Escuela cultural: la estrategia como un proceso colectivo; 9) Escuela ambiental: la estrategia como un proceso reactivo; 10) Escuela de configuración: la estrategia como un proceso de transformación.
- 32 Es justa la mención que Mintzberg hace de la “ciencia de salir del paso” (1959) y el consiguiente “incrementalismo desarticulado” de Ch. Lindblom, pionero del debate entre razón e interacción (“ajuste mutuo”) en el campo de las decisiones de política pública, mencionando además la elaboración más razonada y fina del incrementalismo, escrita junto con D. Braybrooke (1963), *A Strategy of Decision*, y la elaboración sistemática y conciliadora de J. B. Quinn (1980), *Strategies for Change: Logical Incrementalism*.

<sup>33</sup> En sus dos libros sobre organizaciones (1979, 1983), a partir de los cinco componentes fundamentales de toda organización: cumbre estratégica, línea media, núcleo operativo, tecnoestructura (*staff* de apoyo técnico) y *staff* de apoyo (operativo), Mintzberg derivó cinco configuraciones probables de las organizaciones según circunstancias externas e internas (*structure in five*): simple/empresarial, divisional, profesional, mecánica, adhocracia, que en *Safari a la estrategia* extiende a dos nuevas más, misionera y política, con explicaciones más matizadas. Hablaríamos entonces de siete configuraciones posibles.

## ANEXO II. GESTIÓN DE CALIDAD

### 1. LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD

A continuación se exponen los principios (recomendaciones) que tres autores fundamentales, W. Edwards Deming, John M. Juran y Philip E. Crosby, han formulado para dar forma a la gestión de calidad.

#### *Los catorce puntos de Deming*

La propuesta de gestión de calidad de Deming fue resumida y operacionalizada en 14 puntos, que no representan un orden de prioridades ni una secuencia cronológica sino el conjunto de acciones que revierten el viejo modo gerencial productivista e introducen la gestión de calidad.

1. Crear y publicar una declaración de las metas y propósitos de la organización. La dirección debe mostrar constantemente su compromiso con la declaración.
2. Aprender la nueva filosofía (de la calidad), tanto la alta dirección como los operadores.
3. Dejar de depender de la inspección para alcanzar la calidad.
4. Terminar con la práctica de otorgar los contratos sobre la base del bajo precio.
5. Mejorar continuamente el sistema de producción y servicio.
6. Institucionalizar la capacitación para el trabajo.
7. Institucionalizar el liderazgo. Dirigir más que supervisar punitivamente.
8. Expulsar el miedo en sus diversas formas. Crear confianza.
9. Destruir las barreras entre los departamentos e introducir el trabajo en equipo.
10. Eliminar los eslóganes y las exhortaciones.
11. Eliminar las cuotas numéricas de producción y la gestión por objetivos (MBO). En cambio, institucionalizar los métodos de mejora del trabajo y de los procesos.
12. Remover los obstáculos que despojan a los empleados del orgullo por su trabajo.
13. Instituir un programa vigoroso de educación y autodesarrollo.
14. Emprender acciones para realizar la transformación.

#### *Las siete enfermedades mortales de Deming*

Si los puntos anteriores aseguran la calidad de una organización, las enfermedades mortales representan situaciones problemáticas que inhiben la aparición de la gestión de calidad y la transformación de la organización.

1. Inconstancia en el propósito de planear productos y servicios que tengan un mercado suficiente para mantener la compañía en actividad y proveer empleos.

2. Énfasis en los beneficios de corto plazo.

3. Sistemas de evaluación personal de los gerentes y de la gestión por objetivos, que no aportan métodos o recursos para realizar los objetivos. Evaluaciones de desempeño, evaluaciones de los méritos y evaluaciones anuales son partes de esta enfermedad.

4. La movilidad de los gerentes, que saltan de un puesto a otro.

5. Dirigir la organización sólo con datos y cifras visibles, sin valorar lo que no se sabe o no se puede saber.

6. Costos médicos excesivos de los empleados.

7. Costos excesivos por garantías, alimentados por abogados que trabajan por honorarios contingentes.

FUENTE: Adaptación de W. E. Deming (1986), *Out of the Crisis*.

### La Trilogía de Juran

La trilogía resume las tres funciones principales de la gestión de calidad:

#### *Planeación de calidad*

El plan de acción involucra el desarrollo de productos, sistemas y procesos necesarios para conocer y superar las expectativas de los clientes. Los siguientes pasos son requeridos:

1. Identificar al cliente.

2. Descubrir las necesidades del cliente.

3. Desarrollar productos con las características que respondan a las expectativas o requerimientos del cliente.

4. Desarrollar los sistemas y procesos que permitan a la organización producir esas características.

5. Desplegar los planes en operaciones.

#### *Control de calidad*

El control involucra los siguientes procesos:

1. Definir las materias u objetos por controlar.

2. Establecer los estándares de desempeño y las unidades de medida.
3. Evaluar el desempeño actual de la calidad.
4. Comparar el desempeño con las metas.
5. Actuar para eliminar la diferencia entre desempeño y metas.

### *Mejora de calidad*

La mejora debe ser permanente y requiere:

1. Desarrollar las condiciones necesarias para realizar mejoras anuales de calidad.
2. Identificar las áreas específicas con necesidades de mejora e implementar los proyectos de mejora.
3. Establecer un equipo de proyecto con la responsabilidad de que los proyectos de mejora se cumplan.
4. Proveer a los equipos con los recursos necesarios para estar en aptitud de diagnosticar problemas, determinar sus causas y establecer controles que preserven los logros.

La mejora no es sólo incremental, sino incluye lo que Juran llama *breakthrough process*, que es la actividad analítica (basada en datos mensurables) que rompe con prácticas ineficientes y posibilita niveles de calidad de actividades y productos sin precedentes.

### *Los diez pasos de Juran*

Como en el caso de los 14 puntos de Deming, los pasos de Juran son recomendaciones casi de sentido común.

1. Construir la conciencia de la necesidad de mejorar y de las oportunidades para mejorar.
2. Establecer metas de mejoramiento.
3. Organizarse para alcanzar las metas que fueron establecidas.
4. Ofrecer capacitación.
5. Implementar proyectos de solución de problemas.
6. Informar sobre los progresos.
7. Otorgar reconocimiento.
8. Comunicar los resultados.
9. Preservar los resultados.
10. Mantener el impulso incorporando la mejora como en todos los sistemas de la organización.

FUENTE: Adaptación de J. M. Juran (1988): *Planning for Quality* (10-15).

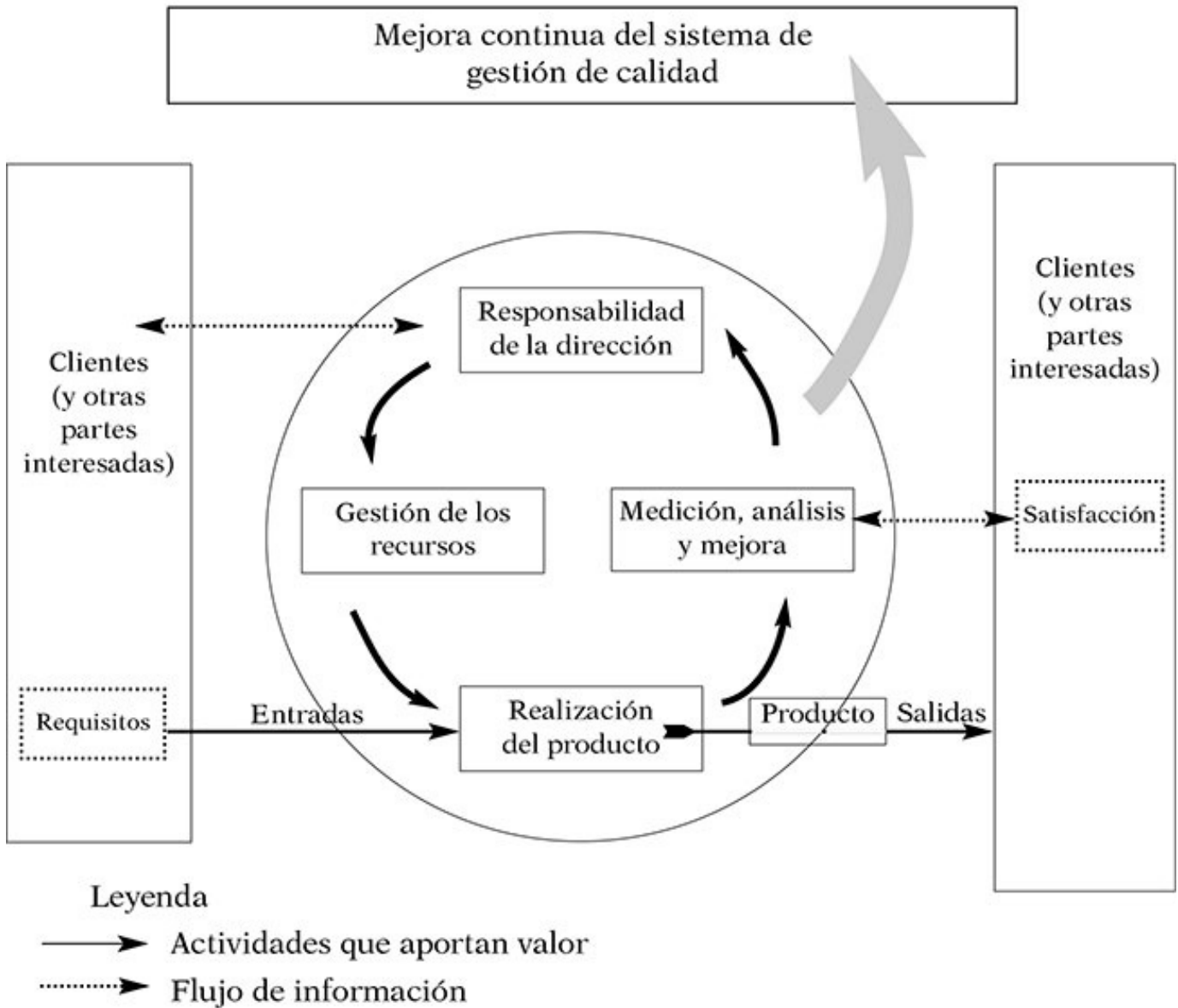
## Los catorce pasos de Crosby para mejorar la calidad

Después de que una organización evaluó su grado de “madurez en la gestión de calidad”, mediante la matriz ideada por Philip B. Crosby, en *Quality is Free* (1979: 38-39), se procede a establecer un plan de acción que consta también de 14 pasos básicos.

1. Dejar en claro el compromiso de la dirección con la calidad.
2. Crear equipos de calidad.
3. Establecer métodos de medición de la calidad para identificar los problemas actuales y potenciales.
4. Evaluar el costo de la calidad y utilizarlo como un instrumento de dirección.
5. Incrementar la conciencia de calidad y el compromiso de todo el personal con la calidad.
6. Tomar acciones inmediatas para corregir los problemas identificados.
7. Establecer un programa de cero defectos.
8. Entrenar a los supervisores a que asuman su responsabilidad en el programa de calidad.
9. Establecer el Día de Cero Defectos para que el personal esté consciente de que hay un nuevo estándar de desempeño y modo de gestión.
10. Fijar metas. Alentar a los individuos y equipos a establecer metas de mejoramiento personales y colectivas.
11. Remover las causas de los errores. Alentar a los empleados a comentar con sus gerentes sobre los problemas que ellos observan.
12. Reconocer públicamente a los empleados que se desempeñan bien o con excelencia.
13. Establecer concejos de calidad para promover una comunicación permanente sobre los temas de mejora.
14. Repetir los pasos para ejemplificar que la mejora de calidad es un proceso sin fin.

FUENTE: Adaptación de *Quality without Tears* (1984: 99–119).

## 2. EL MODELO ISO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BASADO EN PROCESOS



### 3. ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES Y POR PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES A LA ORGANIZACIÓN POR PROCESOS

<i>Gestión funcional</i>	<i>versus</i>	<i>Gestión por procesos</i>
Organización por departamentos o áreas especializadas.		Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.		Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.		Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principio de jerarquía y de control.		Principio de autonomía y de autocontrol.
Orientación interna de las actividades hacia el jefe o hacia el departamento.		Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.		Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia.		Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: ser más productivos.		Principio de eficacia: ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo.		La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: el departamento.		Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: el proceso.

FUENTE: Badía y Bellido (1999: 112-113).



*Diseño del trabajo*

Estrecho, segmentado, con poco control sobre el trabajo propio o las decisiones tomadas.

Amplio, equipos multifuncionales, individuos capacitados que ejercen intenso control sobre los procesos de trabajo y las decisiones.

*Medición del desempeño*

Basado en el uso de insumos y en el tamaño del presupuesto ejercido y del personal a disposición.

Basado en impactos y en la satisfacción del usuario o beneficiario.

*Tecnología*

Usada para controlar y centralizar las actividades.

Usada para permitir la realización descentralizada de actividades.

*Organización interna*

Departamentalización, fragmentación funcional, orientada a satisfacer las necesidades organizativas internas.

Equipos de proceso integrados para generar resultados que satisfacen las necesidades de los usuarios/ beneficiarios/clientes.

*Sensibilidad al tiempo*

Baja. Trabaja mejor cuando es capaz de sostener su propio ritmo. Lentitud para responder a las demandas y oportunidades externas.

Alta. Enfocada en el usuario final y en los impactos. Se recompensa la rapidez. Los servicios se prestan con oportunidad.

*Claridad de los papeles por realizar*

Alta. División interna del trabajo precisa, distinción clara entre la organización, sus consumidores y sus proveedores.

Baja. Organización por equipos que desempeñan varias funciones internamente. Los proveedores y los consumidores comparten tareas antes realizadas por la organización.

*Naturaleza de los productos o servicios*

Estandarizados, orientados hacia lo que la organización es capaz de producir sistemáticamente. Poca variedad, alto volumen y poca adaptación a las necesidades del usuario.

Específicos y singularizados, "cortados a la medida", orientados hacia las necesidades del usuario, con gran variedad y alto volumen.

---

Adaptado de Linden (1994: 50).

#### 4. PREMIOS DE CALIDAD

---

*Modelo de calidad Malcolm Baldrige*

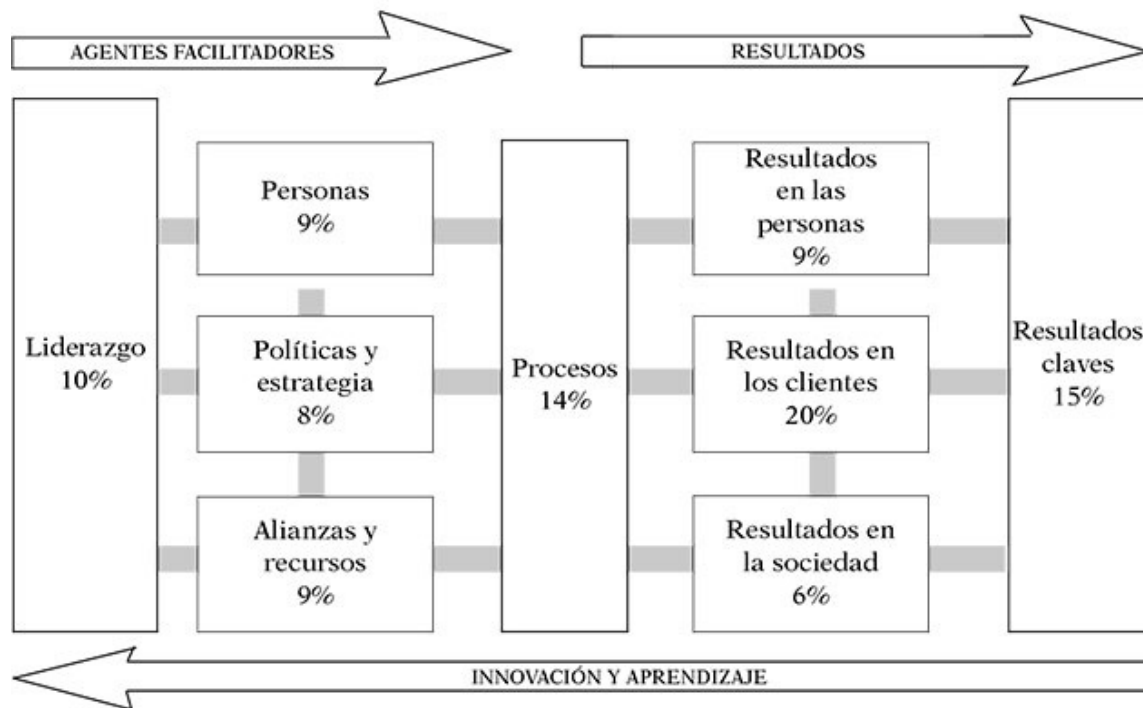
---

	<i>Concepto</i>	<i>Puntuación</i>
<i>1</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>95</i>
1.1	Liderazgo de la alta dirección	45
1.2	Gestión para la calidad	25
1.3	Responsabilidad pública de la empresa	25
<i>2</i>	<i>Información y análisis</i>	<i>75</i>
2.1	Gestión de los datos y de la información de actuación	15
2.2	Comparaciones con la competencia. <i>Benchmarking</i>	20
2.3	Análisis y usos de la información en la empresa	40
<i>3</i>	<i>Planificación estratégica</i>	<i>60</i>
3.1	Planeación estratégica de la calidad y del desempeño de la empresa	35
3.2	Desarrollo de la estrategia	25
<i>4</i>	<i>Dirección y desarrollo de recursos humanos</i>	<i>150</i>
4.1	Dirección y planificación de los recursos humanos	20
4.2	Compromiso de los empleados y alto rendimiento	40
4.3	Formación, entrenamiento y desarrollo de los empleados	40
4.4	Desempeño y reconocimiento de los empleados	25
4.5	Bienestar y satisfacción del personal	25
<i>5</i>	<i>Dirección de los procesos</i>	<i>140</i>
5.1	Diseño e introducción de bienes y servicios	40
5.2	Gestión de procesos: proceso de producción y entrega	35
5.3	Gestión de procesos: procesos de negocios y servicios de apoyo	30
5.4	Calidad de los proveedores	20
5.5	Evaluación de la calidad	15

6	<i>Resultados de calidad y operativos</i>	180
6.1	Resultados de la calidad de los bienes y servicios	70
6.2	Resultados operativos de la empresa	50
6.3	Resultados de los procesos de negocios y de los servicios de apoyo	25
6.4	Resultados de los proveedores	35
7	<i>Enfoque al cliente y nivel de satisfacción</i>	300
7.1	Conocimiento de las expectativas actuales y futuras de los clientes	35
7.2	Dirección de las relaciones con los clientes	65
7.3	Compromiso con los clientes	15
7.4	Determinación de la satisfacción de los clientes	30
7.5	Resultados de la satisfacción de los clientes	85
7.6	Comparación de la satisfacción de los clientes	70

Total: 1 000

*Modelo de excelencia  
(Fundación Europea para la Gestión de Calidad)*



FUENTE: Fundación Europea para la Gestión de Calidad (1999), p. 12.

<i>Fuentes</i>	<i>Aspectos de calidad institucional y gobernanza (lista parcial, sólo para algunas fuentes)</i>	<i>Especificidad de los indicadores</i>	<i>Método de recolección de datos</i>	<i>Cobertura de países</i>	<i>Cobertura en el tiempo</i>	<i>Uso en estudios publicados</i>
WDR97 (estudio del sector privado)	Previsibilidad de la política, calidad de los servicios del gobierno, corrupción y burocracia, previsibilidad del poder judicial.	Media	Análisis de negocios	Media	Baja	Baja
CPIA (Banco Mundial)	Derechos de propiedad, gobierno conforme a leyes, calidad de la gestión financiera y presupuestal, eficiencia en la asignación de los ingresos, eficiencia del gasto público, transparencia, rendición de cuentas y corrupción	Media	Expertos (muchos)	Alta	Baja	Ninguno
KKZ (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton)	Imperio de la ley, delitos de peculado, rendición de cuentas, inestabilidad política y violencia, efectividad gubernamental, capacidad regulatoria	Baja	Agregada	Alta	Baja	Baja
Transparencia Internacional	Índice de la percepción de la corrupción	Baja	Agregada	Media	Baja	Media
Freedom House	Índice de libertades civiles y políticas	Baja	Expertos (algunos)	Alta	Alta	Alta
International Country Risk Guide (ICRG)	Corrupción en el gobierno, respeto a la ley, orden público, calidad burocrática.	Baja	Expertos (algunos)	Alta	Alta	Alta
BERI (Business Environmental Risk Intelligence)	Retrasos burocráticos, incumplimiento de contratos, riesgo de nacionalización, inestabilidad política	Baja	Expertos (algunos)	Baja	Alta	Media
Heritage	Derechos de propiedad, comercialización de productos en el mercado negro	Baja	Expertos (algunos)	Alta	Baja	Baja
GCR (Global Competitiveness Report)	Independencia política del servicio civil de carrera, competencia del personal del sector público, evasión fiscal, efectividad de la fuerza policiaca	Media	Análisis de negocios	Baja	Baja	Baja
wcy (World Competitiveness Yearbook)	Soborno y corrupción, evasión fiscal, independencia política del servicio civil de carrera, seguridad personal y propiedad privada	Media	Análisis de negocios	Baja	Baja	Baja
CIM (Contratos intensivos en dinero)	Cumplimiento de contratos y derechos de propiedad.	Media	Objetiva	Alta	Alta	Baja
Policy Volatility Data	Credibilidad política y gestión fiscal.	Alta	Objetiva	Media	Media	Ninguno

Adaptación de Banco Mundial, "Indicadores de Gobernanza y Calidad Institucional", disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm>.

## Premio Deming

Establecido en 1950 por la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses y financiado inicialmente con los fondos obtenidos por la venta de los libros del propio Deming en Japón, el premio no se basa en un modelo de calidad preestablecido, sino en la apreciación de un comité de expertos que evalúa el trabajo realizado por una organización en gestión de calidad. La misma empresa documenta el proyecto de calidad que ella emprendió, por lo que señala la situación inicial, los motivos que la condujeron a introducir o profundizar en la gestión de calidad, los objetivos que se propuso alcanzar, los campos en que se intervino, los métodos y técnicas de calidad que empleó o innovó, los resultados obtenidos y las capacidades creadas para el futuro. El comité del premio concibe el proceso de valoración como uno de desarrollo y aprendizaje mutuo más que como un examen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abate, B. (2000), *La nouvelle gestion publique*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Achard, D., y M. Flores (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992a), ed. y estudio introductorio, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b), ed. y estudio introductorio, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1992c), ed. y estudio introductorio, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1993), ed. y estudio introductorio, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1999), “Coordinación social y administración pública”, en N. Lechner, R. Millán y F. Valdés (comps.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés-Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2001), “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en *Enlace*, revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51.
- Albrecht, K. (1993), *The Only Thing That Matters*, Nueva York, Harper-Collins Publishers.
- Aldrich, H. (1979), *Organizations and Environment*, Englewoog, Prentice Hall.
- Andrews, K. R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood, Dow Jones-Irwin. (Hay traducción al español: *El concepto de la estrategia de la empresa*, Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 1977.)
- Ansoff, I. (1965), *Business Strategy*, Harmondsworth, Penguin. (Hay traducción al español: *La estrategia de la empresa*, Barcelona, EUNSA, 1976.) Argyris, C., y D. Schön (1978), *Organizational Learning. Knowledge in Action*, Reading, Addison-Wesley.
- Aucoin, P. (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Badía, A., y S. Bellido (1999), *Técnicas para la gestión de la calidad*, Barcelona, Tecnos.
- Banco Mundial (1992), *Governance and Development*, Washington, World Bank.
- (1997), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo*

*mundial*, Washington, World Bank.

Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Ángeles, University of California Press. (Hay traducción al español: *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.)

——— (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, Russell Sage Foundation. (Hay traducción al español: *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.)

Bell, D. (1976), *El advenimiento de la sociedad postindustrial: un intento de prognosis social*, Madrid, Alianza.

Borins, S. (1997), “What the New Public Management is Achieving: A Survey of Commonwealth Experience”, en L. Jones, K. Schedler y S. Wade (eds.), *Advances in International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich, Jai.

Boston, J., et al. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Nueva York, Oxford University Press.

Braybrooke, D., y Ch. Lindblom (1963), *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Nueva York, Free.

Burki, S. B., y G. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.

Burns, T., y G. M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Chicago, University of Chicago Press.

Cabrero, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, INAP, México.

Castells, M. (1999), *La era de la información*, México, Siglo XXI, 3 vols. Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of Industrial Enterprise*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.

CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Declaración de Madrid, octubre de 1998.

CLAD/UNDESA (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Declaración de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia.

Coase, R. H. (1988), *Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press. (Hay traducción al español, *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza, 1994.)

Christensen, T., y P. Laegreid (2001) (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Londres, Ashgate.

Crosby, Ph. (1980), *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*, Nueva York, McGraw-Hill.

——— (1984), *Quality without Tears: The Art of Hassle-Free Management*, Nueva

- York, McGraw-Hill. (Hay traducción al español: *Calidad sin lágrimas. El arte de administrar sin problemas*, México, Continental, 1984.)
- (1994), *Absolutes of Leadership*, San Diego, Pfeiffer and Co. (Hay traducción al español: *Los principios absolutos del liderazgo*, México, Prentice-Hall, 1996.)
- Crozier, M., S. Huntinton y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Comisión de la Unión Europea (2001), *La gobernanza europea: libro blanco*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas.
- D' Egidio, F., y G. Merli (1995), *L'Organizzazione del futuro*, Milano, Francoangeli.
- Deming, W. E. (1982), *Quality, Productivity, and Competitive Position*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. (Hay traducción al español: *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*, Madrid, Díaz de Santos, 1989.)
- Deming, W. E. (1986), *Out of the Crisis*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. (Hay traducción al español: *La salida de la crisis*, Madrid, Díaz de Santos, 1989.)
- Drucker, P. (1954), *The Practice of Management*, Nueva York, Harper. Feigenbaum, A. V. (1961), *Total Quality Control: Engineering and Management*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Ferlie, E., et al. (1996), *The New Public Management in Action*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fitzsimmons, J. A., y M. J. Fitzsimmons (1998), *Service Management*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Flynn, N. (2004), "Explaining the New Public Management", en J. McLaughlin, S. Osborne y E. Ferlie (coords.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fountain, J. E. (2001), "Paradoxes of Public Sector Customer Service", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, núm. 1.
- Fundación Europea para la Gestión de Calidad (1999), *Introducción a la excelencia*, Bruselas, Fundación Europea para la Gestión de Calidad, 1999.
- Gaster, L., y A. Squires (2003), *Providing Quality in the Public Sector*, Maidenhead, Open University Press.
- Gore, A. (1992), *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington, Government Printing Office.
- Grefte, X. (1999), *Gestion publique*, París, Dalloz.
- Gulick, L. (1937), "Notas sobre la teoría de la organización", en L. Gulick y L. Urwick (comps.), *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica,



- Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1982.
- Habermas, J. (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hamel, G., y C. K. Prahalad (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press. (Hay traducción al español: *Compitiendo por el futuro: estrategia crucial para crear los mercados del mañana*, México, Ariel, 1994.)
- Hammer, M., y J. Champy (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Nueva York, HarperBusiness. (Hay traducción al español: *Reingeniería de la corporación*, Bogotá, Norma, 1994.) Heskett, J. L., Jr., W. E. Passer y L. A. Schlesinger (1997), *The Service Profit Chain*, Nueva York, The Free Press.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hirst, P. (2000), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Amherst, University of Massachusetts.
- Hood, Ch. (1989), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, núm. 69, pp. 3-19.
- , y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Brookfield, Dartmouth. (Hay traducción al español: *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.)
- Hogwood, B. W. (1999), "Autonomía burocrática y responsabilidad", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 6, mayo-agosto de 1999, pp. 19-31.
- Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration*, Nueva York, Polgrave, 3ª ed.
- Huntington, S. (1968), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós (2ª ed., 1990).
- Ishikawa, K. (1997), *¿Qué es el control total de calidad?*, Norma, Bogotá. Juran, J. M. (1951), *Quality Control Handbook*, Nueva York, McGraw-Hill.
- (1988), *Juran on Planning for Quality*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Juran y la planificación para la calidad*, Madrid, Díaz de Santos, 1990.)
- (1989), *Juran on Leadership for Quality*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Juran y el liderazgo para la calidad*, Madrid, Díaz de Santos, 1990.)
- Kaplan, R., y D. Norton (1996), *Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard Business School Press. (Hay traducción al español: *Cuadro de mando integral*, Barcelona, Gestión 2000, 2002.)
- Keohane, R., J. Nye y J. Donahue (eds.) (2000), *Governance in Globalizing World*, Washington, Brookings Institute.
- Kettl, D. F. (2000), *The Global Public Management Revolution: A Report on the*

- Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institute Press.
- (2003), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Landau, M., y R. Stout (1979), “To Manage is not to Control”, en *Public Administration Review*, vol. 39.
- Lane, J. E. (2000), *New Public Management*, Nueva York, Routledge. Lamprecht, J. L. (2001), *Guía interpretativa de ISO 9000: 2000*, México, Panorama.
- Lawrence, P., y J. Lorsch (1967), *Organization and Environment: Managing and Innovation*, Boston, Harvard University Press.
- Learned, E., R. Christensen y K. Andrews (1973), *Business Policy: Texts and Cases*, Boston, Harvard Business School.
- Lechner, N. (1997), “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 61.
- Linz, J. (1978), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Lynn, L. E. (1998), “The New Public Management: How to Transform a Theme into Legacy”, en *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3. Majone, G. (2001), “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governances: A Political Transaction-Cost Approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, núm. 1.
- Manganelli, R. y M. Klein (1994), *The Reengineering Handbook*, Nueva York, Amaron. (Hay traducción al español: *Cómo hacer reingeniería*, Bogotá, Norma, 1995).
- Marin, B., y R. Mayntz (1990), *Policy Networks*, Frankfurt, Campus Verlag. March, J., y J. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press. Mayntz, R. (1999), “La teoría della *governance*: sfide e prospettive”, en *Revista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXIX, núm. 1, pp. 5-21.
- (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD*, núm. 21.
- Merli, G. (1987), *Total Manufacturing Management*, Turín, ISEDI.
- (1991), *Total Quality Management*, Turín, ISEDI.
- (1999), *I Nuovi Paradigmi del Management*, Milán, Il Sole 24 Ore. Messner, D. (1997), *The Network Society*, Londres, Frank Cass.
- Metcalfe, L., y S. Richard (1987), *Improving Public Management*, Londres, Sage. (Hay traducción al español: *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.)
- Milgrom, P., y J. Roberts (1992), *Economics, Organization, and Management*,

Englewoods Cliffs, Prentice-Hall.

- Mintzberg, H. (1979), *Structuring the Organizations*, Englewood, Prentice Hall. (Hay traducción al español: *La estructura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 1984.)
- (1983), *Structure in Fives: Designing Effective*, Englewood, Prentice Hall. (Hay traducción al español: *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo, 1989.)
- , y J. M. Quinn (1991), *Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, Englewood, Prentice Hall. (Hay traducción al español: *El proceso estratégico*, México, Prentice Hall, 1993.)
- Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Nueva York, Free Press.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand y J. Lampel (1998), *Strategic Safari*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Safari a la estrategia*, Barcelona, Granica, 1999.)
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge, Harvard University Press. (Hay traducción al español: *Gestión pública y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.)
- Muñoz Machado, A. (1999), *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Madrid, Díaz de Santos.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Nonaka, I., y H. Takeuchi (1995), *The Knowledge-Creating Company: How to Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Oakerson, R. K. (1999), *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, Oakland, ICS Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1987), *Administration as Service. The Public as Client*, París, OECD.
- (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OECD. (Hay traducción al español: *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.)
- (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, París, OECD. (Hay traducción al español: *Un gobierno en alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE-Gobierno del Distrito Federal, 1998.)
- (2000), *The Reform of Metropolitan Governance*, Washington, OECD (Policy Brief).
- (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, París, OECD.

- O'Connor, J. (1973), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península.
- Offe, K. (1984), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza. Ohmae, K. (1982), *The Mind of the Strategist*, Nueva York, Penguin Books. (Hay traducción al español: *La mente del estratega*, México, McGraw-Hill, 1989.)
- Olías de Lima, B. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*, Nueva York, Schocken Books. (Hay traducción al español: *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.)
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Heaven, Yale University Press. (Hay traducción al español: *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel, 1986.)
- Osborne, D., y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley. (Hay traducción al español: *Reinventando el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1998.)
- , y Plastrik, P. (1997), *Banishing Bureacracy*, Reading, Addison-Wesley. (Hay traducción al español: *La reducción de la burocracia*, Barcelona, Paidós, 1998.)
- Ostroff, F. (1999), *The Horizontal Organization. What the Organization of Future Looks Like*, Nueva York, Oxford University Press. (Hay traducción al español: *La organización horizontal: la forma que transformará radicalmente el desempeño de las organizaciones del siglo XXI*, México, Oxford University Press.)
- Pardo, M. C. (comp.) (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, T., y R. H. Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Nueva York, Warner Books. (Hay traducción al español: *En busca de la excelencia*, México, Lasser, 1984.)
- Pfeffer, J., y G. Salancik (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Nueva York, Harper and Row.
- Pierre, J., et al. (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- , y B. G. Peters (2000), *The New Governance: States, Markets, and Networks*, Nueva York, MacMillan.
- PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, Nueva York, United Nations Development Programme.
- Pollitt, Ch. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- , y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1980), *Competitive Strategy*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Estrategia competitiva*, México, CECSA, 1982.)

- Porter, M. E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*, México, CECSA, 1987.)
- Porter, M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *La ventaja competitiva de las naciones*, México, Plaza y Janés, 1990.)
- (1994), “Toward a Dynamic Theory of Strategy”, en R. P. Rumelt, D. E. Schendal, y D. J. Teece (eds.), *Fundamental Issues in Strategy*, Boston, Harvard Business School. (Hay traducción al español: “¿Qué es la estrategia?”, en D. Ulrico (comp.), *Evaluación de resultados*, Barcelona, Granica, 2000.)
- Prats, Joan (2004), “De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.
- Pressman, J., y A. Wildavsky (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press. (Hay traducción al español: *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.)
- Quinn, J. B. (1980), *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, R. D. Irwin.
- Rhodes, R. W. A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, Londres, Open University Press.
- Richards, S. (1994), “El paradigma del cliente en la gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1.
- Rosenau, J. N., y E. O. Czempiel (1992) (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. (2002) (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Savoie, D. J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Scharpf, F. W. (1993) (comp.), *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington, State Services Commission. Selznick, Ph. (1957), *Leadership and Administration: A Sociological Interpretation*, Nueva York, Harper and Row.
- Senlle, Andrés (2001), *Calidad y excelencia, iso 9000: 2000*, Barcelona, Gestión 2000.
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organization*, Nueva York, Doubleday. (Hay traducción al español: *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica, 1992.)

- Simon, H. A. (1944), *The Administrative Behaviour. El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar, 1978.
- Steiner, G. A. (1979), *Strategic Planning*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Planeación estratégica: todo lo que el director debe saber*, México, CECSA, 1993.)
- Stoker, G. (1998), “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, núm. 155, pp. 17-28.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill. Valdés, L. (2000), *Conocimiento es futuro. Hacia la sexta generación de los procesos de calidad*, México, Concamin-CCTC-Funtel.
- Varios autores (1998), “Governance”, en *International Social Science Journal*, núm. 155.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, Nueva York, Free Press. (Hay traducción al español: *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.)
- Young, O. R. (1999), *Governance in World Affairs*, Ithaca, Cornell University Press.

Con raíces en el ambiente de interfase entre el pasado y el futuro que caracteriza a las administraciones públicas de los países latinoamericanos, las preocupaciones y exploraciones de *Gobernanza y gestión pública* son motivadas por algunos fantasmas del pasado que aún rondan ominosos —hiperestatismo, autoritarismo, populismo, nacionalismo de clausura—, y que vueltos a la vida nos llevarían a reeditar los extremismos ideológicos y las crisis fiscales y políticas que han hecho perder rumbo, tiempo, oportunidades y respeto a nuestros países. Pero en este libro también sobresalen las esperanzas de buen gobierno y sociedad buena (o menos mala) y el compromiso con un modo de gobernar y administrar que haga del gobierno un factor de éxito y agente de futuro para nuestros países.

A este propósito, en la obra se exponen las actuales tendencias de la administración pública; se pondera la importancia del concepto contemporáneo de gobernanza, que integra el de gobernabilidad, y cuyos supuestos y componentes teóricos representan un giro en nuestro concepto aceptado de gobernar; se ofrece una breve historia intelectual y un entendimiento integrado de la nueva gestión/gerencia pública a partir de las reformas realizadas en los países de la Commonwealth y en los Estados Unidos y con referencia a las tesis y recomendaciones de la OCDE. También se señala el aporte latinoamericano (Consenso de Santiago, CLAD, Santa Cruz) que, a diferencia del angloamericano, presta atención a los componentes institucionales y políticos de la administración pública y no sólo a los gerenciales; se hace una exposición sobre la gestión estratégica en el sector público y se abordan las formas que la gestión de calidad puede alcanzar en el gobierno, pero sin reproducir acríticamente en la administración pública los conceptos de la gerencia privada. En el epílogo se hace hincapié en un modo nuevo de dirección y gestión de la sociedad, cuyos aportes, riesgos y problemas se analizan, pero cuyo concepto apunta a una idea del gobierno como agencia de coordinación más que de subordinación de los actores privados y sociales en la conducción del desarrollo económico y social.

Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía con especialidad en filosofía política, ha sido profesor en la UNAM, en El Colegio de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro del Comité Internacional de Expertos en Administración Pública de la ONU. Imparte regularmente cursos sobre gobierno, gestión y política pública en países de Iberoamérica y en España.