

GESTIÓN PÚBLICA: FUENTES ANALÍTICAS, CRÍTICAS PERTINENTES
Y ADVERTENCIAS SOBRE SU USO 17

David Arellano Gault

I. Introducción	17
II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos	18
II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto	20
II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada	27
II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción vs. la necesidad de control	38
II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense	44
III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública	46
III.1. Los problemas de la vieja administración pública	47
III.2. Cinco dilemas clave sin solución	53
IV. Reflexiones finales	60
V. Referencias bibliográficas	61

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

DAVID ARELLANO GAULT

I. Introducción

Este documento tiene varios objetivos. El primero de ellos es desarrollar, con cierta profundidad, las fuentes analíticas de la hoy conocida “nueva gestión pública”. Es común escuchar que sus fuentes se encuentran en la adaptación de técnicas administrativas típicas del sector privado, al sector gubernamental. Sin embargo, esto es inexacto pues la visión de la nueva gestión pública no comienza en la década de los noventa y es en el estudio de la crisis de identidad de la administración pública, en la introducción de estudios organizacionales y en el examen económico de la burocracia de las décadas sesenta y setenta, donde las bases de esta corriente de análisis se encuentran. Buscaremos comprobar que la gestión pública no se puede ver como un cuerpo homogéneo de

DAVID ARELLANO GAULT

ideas, y observaremos cómo el debate, al respecto, es fuerte y extenso. Dada esta contextualización, el segundo objetivo del artículo está en hacer una crítica al optimismo y simplismo de diversas perspectivas de la gestión pública. Esta crítica busca dejar claro que detrás del simplismo de algunas corrientes de moda de la gestión pública se encuentran una serie de insuficiencias teóricas y graves descuidos metodológicos sobre los cuales hay que poner atención. Las bases futuras de la gestión pública, como disciplina, están sin dudarlo en el desarrollo de investigaciones sistemáticas y con perspectiva de largo plazo, sobre las cuales es poco lo que se ha discutido en comparación con la idea de que es suficiente analizar estudios de “éxito”, enfoque que deja mucho que desear en términos de investigación científica y que mina las bases de largo plazo de la disciplina. Por último, se realiza una reflexión y una advertencia respecto de los límites sustantivos de la propia gestión pública. Se plantean cinco dilemas fundamentales y estratégicos sobre los cuales esta perspectiva no tiene soluciones claras. Estos dilemas claves son una primera guía de los elementos críticos a estudiar e investigar con el fin de que la gestión pública pueda, realmente, convertirse en una perspectiva de largo plazo dentro de la disciplina que conocemos como administración pública.

II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos

La reforma del gobierno es, hoy día, un tema recurrente en la literatura sobre gestión pública en Estados Unidos. En el ámbito práctico, el gobierno de Clinton presenta su propia versión: la *National Performance Review*. Después de los esfuerzos de Kennedy y su grupo de trabajo para perfeccionar la contratación en el gobierno del equipo de Johnson para aumentar la capacidad administrativa del Ejecutivo; del sumamente poderoso consejo encabezado por el empresario Roy Ash para proponer mejoras al Ejecutivo, con Nixon; y del influyente panel para revisar las formas de adquisición federal durante Reagan, el vicepresidente Al Gore lanza en, 1993, un ambicioso plan de reforma de la administración pública.

Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de “reinventar el gobierno” y del paradigma posburocrático (Barzelay, 1992), la *National Performance Review* ha desencadenado discusiones respecto de las posibilidades que el enfoque privatizador pueda tener para alcanzar un mejor gobierno. Por lo mismo, han surgido alternativas que definen una estrategia distinta para encarar el asunto. Propuestas como la “desregulación” (DiIulio, 1993, 1994) y la “revitalización” del sector público (Thompson, 1993) aparecieron en el espectro académico como una crítica a dicha opción de reforma y sugiriendo otras vías para atacar el problema. Esto no sólo ha permitido analizar la *National Performance Review*, sino que ha propiciado debates académicos y metodológicos que están permeando, en Estado Unidos, el desenvolvimiento de la administración pública como disciplina para los próximos años.

Sin embargo, podría decirse que mientras más se aleja la discusión de las recetas simples del tipo “reinventar el gobierno”, más confusión metodológica y práctica se genera. Las conclusiones críticas de las propuestas de desregulación y revitalización parecen apuntar a un callejón sin salida: el lograr cambiar y reformar al gobierno es una situación demasiado compleja, los avances serán –en el mejor de los casos– modestos y las contradicciones y fallas en la implementación de los programas de reforma se multiplicarán. Peor aún, las alternativas más informadas y menos simplistas como las de desregulación, vistas por sus propios exponentes y defensores, son en muchos casos inaplicables (Thompson, 1993, p. 319).

Resulta entonces importante descubrir por qué se genera esta aparente esterilidad de los nuevos ofrecimientos de una escuela que se propuso ser (más allá de un cambio de nombre como insinuó Wildavsky)¹ el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico en la arcaica “administración pública”.

¹ “Sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública será revivido bajo la nueva rúbrica de la ‘gestión pública’” (Wildavsky, 1985).

DAVID ARELLANO GAULT

Para ello realizaremos una revisión de los argumentos y críticas a tres de las principales corrientes de análisis que es posible encontrar hoy en la gestión pública estadounidense. Comenzaremos por la de la “elección pública” (*public choice*), para seguir después con otras más ligadas a la disciplina de la administración y que denominaremos como “la mejor práctica de investigación” –que integra las ideas de “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático”– y, por último, a la desregulación y revitalización del sector público.

Por las profundas diferencias metodológicas y de alcance práctico de cada propuesta, las diversas críticas presentadas pueden parecer de nivel discursivo distinto (algunas veces muy teórico como en el de la elección pública, otras muy “pragmático”, como en “reinventar el gobierno”). Creemos, sin embargo, que esto debe ser visto más como parte de las características propias de cada corriente que como un intencionado desnivel en el análisis planteado.

II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto

La persistente crisis de la administración pública produjo textos que propusieron revoluciones paradigmáticas. Las concepciones que pretendieron encontrar la naturaleza racional de las decisiones fuera del mercado, plantearon continuar en el espacio de las actuaciones con sentido racional, en sociedades democráticas (Hayek, 1960, 1978). En la búsqueda de una lógica similar al comportamiento racional individualista del mercado en el espacio colectivo (Arrow, 1951), el papel del Estado fue definido con más precisión en términos de generador de los bienes públicos. Sin embargo, las relaciones entre acción liberal y óptimo de Pareto (Elster y Hylland, 1986) han quedado como una contradicción difícil de resolver.

Pese a esto, en el ámbito de la gestión pública tales proposiciones no quedaron sin eco. El bien conocido texto –y para muchos el inspirador de importantes desarrollos posteriores– escrito por Vincent Ostrom (1972) planteaba una diferenciación entre la administración pública y su paradigma

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

en Estados Unidos. Ostrom establece que, a partir de Woodrow Wilson, la disciplina se desarrolló pretendiendo ser el cuerpo obediente de la ley y el orden desde el gobierno; sin embargo, en los mismos documentos de los federalistas es posible encontrar una interpretación distinta:

El servidor público en una sociedad democrática no es un servidor neutral y obediente de las órdenes de su amo. Rehusará realizar esfuerzos fuera de la ley para explotar el bienestar común o usar capacidades coercitivas del Estado para afectar los derechos de las personas, pero usará la persuasión pacífica y razonada para llevar a cabo tales acciones (Ostrom, 1972, p. 131).

Ante la posibilidad de explicar la conducta del servidor público partiendo del supuesto de que es un actor con intereses propios, Ostrom abrió la puerta a un estudio más complejo del comportamiento burocrático. Sin embargo, también propuso el sesgo de la teoría por desarrollar: la teoría económica racional.

La teoría de las externalidades, propiedades comunes y bienes públicos, la lógica de la acción colectiva y la empresa pública [...] Los conceptos de industrias de servicio público y federalismo fiscal tendrán prioridad en esta teoría [...] La atención cambiará de la preocupación por la organización para preocuparse por las oportunidades que los individuos puedan tener en un ambiente multiorganizacional [...] Una teoría democrática de la administración no estará preocupada por la simplicidad, el equilibrio y la simetría, sino por la diversidad, la variedad y la respuesta a las preferencias de los actores. Un sistema de administración democrática depende de la complejidad ordenada de las relaciones sociales (Ostrom, *op. cit.*, p. 132).

Siguiendo la tradición de revisión metodológica que se lleva a cabo en varias disciplinas sociales, la propuesta de Ostrom se ligó con los movimientos teóricos de la economía que propugnaban por encontrar una respuesta a las críticas desarrolladas contra el óptimo de Pareto como regla universal del comportamiento racional eficiente. Buchanan (1972) sugiere observar el problema de las excepciones al principio paretiano no como una grieta significativa en la lógica del modelo en sí mismo, sino como una interpretación errónea en el momento de cambiar de “comportamientos

DAVID ARELLANO GAULT

privados” a “comportamientos públicos”. La idea de la elección pública surge como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político. Pretender que este último se conduzca exactamente igual que un mercado económico ha sido el error más grave, según Buchanan. El proceso político también tiene su regulador eficiente y su principio rector para lograr la eficiencia óptima, pero las reglas son distintas (McLean, 1987).

En otras palabras, el instrumental de la economía es útil para estudiar el comportamiento político, siempre y cuando se construyan las ecuaciones propias de la racionalidad optimizadora de recursos (también escasos) en el ámbito político (Broeck, 1988).

La elección pública puede ser definida como el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de estudio es el mismo: teoría del Estado, reglas para votar, comportamiento del votante, burocracia y así por el estilo. La metodología, sin embargo, es de la economía (Mueller, 1979, p. 1).

Estas ideas, en general, se fueron concatenando en espacios de tiempo similares y ofrecieron opciones para cada una de las propuestas de la elección pública. Para el caso del comportamiento de los participantes en la administración pública, el trabajo del economista estadounidense Niskanen aportó la idea del “burócrata maximizador de presupuesto”, es decir, una explicación económica del comportamiento burocrático.

II.1.1. Modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto

A partir de una somera revisión crítica de los conceptos de burocracia desde el ángulo económico (propuestos por Mises [1944], Tullock [1965] y Downs [1967]) y del supuesto (cuestionable) de que los elaborados por Weber y sucesores no estudiaron con detalle las características del comportamiento económico de la burocracia, William A. Niskanen (1971, 1973, 1975) desarrolló un modelo básico aplicable de tal comportamiento en sociedades democráticas.

Niskanen parte, pues, de una definición económica de la burocracia, a la que le atribuye dos características:

- 1) Los dueños y empleados de estas organizaciones no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal.
- 2) Alguna parte de los ingresos de la organización se derivan de otra fuente distinta a la de la venta del producto o servicio.

Esta definición incluye a las organizaciones no lucrativas que reciben un apoyo financiero continuo y excluyen claramente a las organizaciones privadas y públicas cuyos ingresos por venta son elevados (servicio público de electricidad y gas, construcción, etcétera).

Adicionalmente se destaca que las burocracias se especializan en la prestación de servicios que “alguna gente prefiere que sean distribuidos en grandes cantidades en vez de venderse por unidad” (Niskanen, 1971, p. 18). Esto permite que una de las más importantes diferencias entre las organizaciones privadas y de gobierno sea el costo de transferencia de membresía de una a otra y no, como es común creer, la naturaleza o grado en que los individuos influyen en las actividades de la organización o el grado de coerción aplicado para obtener los ingresos. En este sentido las burocracias distribuyen servicios que otro grupo de personas ha contribuido a aumentar y que, de otra manera, se verían sujetos al libre juego del mercado.

Aunado a esto, el hecho de que algunas burocracias entreguen productos y servicios que se caracterizan por tener altos costos fijos de producción o por la dificultad de recolectar tarifas, hace que la definición del resultado que deberían obtener sea, en la mayor parte de los casos, muy difícil de determinar. Por esta razón es extremadamente complicado establecer parámetros de control sobre las burocracias y otorgar instrucciones claras al burócrata (Niskanen, *op. cit.*, p. 10).

Es lógico entonces que, ante instrucciones ambiguas y la incapacidad del agente controlador para definir el resultado que se desea en un tiempo determinado, la burocracia tenga una sensible ventaja al establecer el objetivo que se puede alcanzar y los recursos con los que se ha de obtener.

DAVID ARELLANO GAULT

La organización que otorga el dinero depende de una burocracia para generar y entregar determinado servicio y, a su vez, ésta depende de dicha organización al no tener alternativas de financiamiento. En términos económicos esto se conoce como monopolio bilateral.

La burocracia ofrece un grupo de actividades y de resultados esperados a cambio de un presupuesto. Sin embargo, la diferencia de información, y por tanto de poder de definición que tiene la burocracia en esta asimétrica relación, le permite establecer algunas condicionantes.

Desde el punto de vista del burócrata, la relación con su garante de financiamiento puede reducirse a la función de presupuesto-resultado. En términos racionales el garante de los recursos está dispuesto a incrementar el presupuesto asignado a cambio de una expectativa de resultado mayor. Sin embargo, en algunas ocasiones, también en esta relación estaría dispuesto a dar un presupuesto mayor ante una expectativa de resultado *menor*. Esto, porque el garante no tiene un control sobre la definición y el alcance de los resultados. La burocracia, ante esta circunstancia, no tiene como trascendente la opinión y preferencia de los receptores de sus servicios sino, de manera exclusiva, las de su garante (Niskanen, *op. cit.*, p. 27). Asimismo, esto se ve reforzado usualmente por una disparidad importante en la información de que disponen los burócratas y sus garantes. Como regla general, serán aquéllos los que tengan mucha más información. El monopolio bilateral se convierte en monopolio del lado de los burócratas.

En este sentido la burocracia actuará racionalmente si busca maximizar su presupuesto en razón de salarios, reputación, poder, clientelismo y resultados, sin la necesidad de impulsar cambios y mantener la tranquilidad para administrar la oficina. Todas, excepto las dos últimas, son las causas en el modelo de que la burocracia busque, sistemáticamente, maximizar su relación de presupuesto, y generar una oferta de satisfacción relativa de su garante, no de su público.

Las propuestas sugeridas a partir de estos postulados buscan romper, a través de mecanismos de mercado, el monopolio de información e incertidumbre que la burocracia posee. Se intenta así incrementar la com-

petencia entre las burocracias mediante la obtención de productores privados para entrar al proceso y transformar los incentivos de la burocracia para inducir un comportamiento dirigido a la eficiencia y reafirmar el control del proceso de revisión por el Presidente y los representantes legislativos de los votantes (*ibídem*, p. 228).

En el ámbito metodológico este modelo ha encontrado apoyos sustantivos en la teoría del agente principal al estudiar los comportamientos económicos racionales en el plano organizacional en términos de control de la información, de los recursos y de los premios-castigo.

II.1.2. Reformulaciones y críticas

Las reacciones que este modelo ha provocado son múltiples. Diversos estudios se han desarrollado para probar o encontrar las limitaciones de los argumentos surgidos. Su efecto ha sido innegable en algunos espacios políticos: Thatcher asignó el texto como lectura obligada para los servidores públicos, mientras que Reagan nominó al propio Niskanen para el consejo de asesores económicos de su administración.

Desde el ángulo académico se ha buscado constatar las argumentaciones y supuestos de este modelo, y no obstante lo sugestivo del razonamiento, se han encontrado complejas limitaciones para confirmar las predicciones realizadas a la luz de estos postulados.

Laurence Lynn (1991) se pregunta si en realidad existe un caso donde las aseveraciones del modelo se puedan comprobar. Basándose en el análisis extensivo de diversos ejemplos llega a la conclusión de que si bien se observa una tendencia de la burocracia a mantener e incrementar su presupuesto, no parece claro que las motivaciones económicas tengan un papel predominante y permanente. Estudios en otras áreas han demostrado que en Estados Unidos es más probable encontrar casos en que se prefiere mantener el presupuesto para aproximarse a pequeños incrementos futuros y evitar así la tentación de incrementos fuertes, cuestión que política y organizacionalmente resulta complicada.

DAVID ARELLANO GAULT

Por otra parte, a causa de la complejidad para definir resultados, la mayor parte de las burocracias se orienta hacia el *input* o, lo que es lo mismo, están orientadas a la actividad. Por lo conflictivo y excluyente de muchos objetivos en el sector público, se trata de establecer un parámetro menos abstracto, más específico, el que se logra mediante la determinación de las acciones en los programas. Si bien esto no es totalmente inconsistente con respecto al modelo del burócrata maximizador, el concepto de costo mínimo, la relación insumo-resultado y los incentivos del gobierno para diseminar información acerca del costo son bastante ambiguos en la práctica. La maximización del presupuesto puede ser uno de los medios para optimizar la utilidad de la burocracia, pero las restricciones organizacionales, los elementos políticos de interpretación y las interacciones entre diversos grupos hacen que la función de selección sea más difícil de lo pensado (Lynn, *op.cit.*, p. 68). Los arreglos institucionales y sus contextos generan patrones de recompensa que son, definitivamente, mucho más complicados que el modelo bilateral de Niskanen.

En este sentido, Jonthan Bendor y Terry Moe (1985) proponen una red de interpretación donde los resultados centrales (gubernamentales, presupuestos y eficiencia) están determinados por una serie interdependiente de decisiones en la burocracia, el Congreso y los grupos de interés. A través de este modelo reformulado, los autores llegan a mostrar, contrariamente a las predicciones de Niskanen, que la maximización del presupuesto no conduce ni a la ineficiencia orgánica ni a la sobre oferta endémica y que la maximización de los recursos, susceptibles de ser usados discrecionalmente, puede llevar a la explosión de un presupuesto ampliado en demasía y a la ineficiencia orgánica. En algunos casos pareciera que esto último es más importante que maximizar el presupuesto. De la misma manera, Dunleaux (1991) retoma el modelo de Niskanen para hacerlo más compatible con los diferentes tipos de burocracia que es posible encontrar en cualquier sector público.

Algunas propuestas derivadas de la teoría de la organización habían adelantado la idea de que la burocracia no es un cuerpo homogéneo que esté automáticamente sometido a la obediencia de los estratos superiores de la

jerarquía. En la década de los años cuarenta, diversos autores de la sociología de las organizaciones discutían las características reales de los actores de la burocracia como agentes interesados. En Estados Unidos, por ejemplo, Merton, Gouldner y Selznick discutieron la realidad organizacional y política de los grupos burocráticos. Selznick (1949) estudió el caso de la organización pública estadounidense *Tennessee Valley Authority* (TVA) y encontró que los diversos grupos de la burocracia buscan mecanismos para manejar la presión derivada de la dificultad de definir concretamente resultados y objetivos. Así, explica Selznick, existen diversas formas de enfrentar la incertidumbre, y las que él encontró en el caso de TVA fueron de índole ideológico-cultural (permear la organización con una imagen y una “misión”) y la cooptación de agentes que pudieran apoyar las necesidades materiales y de poder de la organización. La actuación burocrática para determinar los espacios de dominación controlables es mucho más compleja de lo que el modelo de Niskanen puede permitir, incluyendo objetivos de ahorro del presupuesto con distintos fines en situaciones particulares.

Aunque la escuela de la elección pública ha hecho explícito que no está intentando estudiar el problema de las organizaciones (como Niskanen lo aclara en su obra), muchas de sus limitaciones en la investigación de campo pueden encontrar referente explicativo en los trabajos de teoría de las organizaciones.

Es indudable, sin embargo, que la escuela de la elección pública ha otorgado un marco referencial formal para el análisis del comportamiento burocrático que hasta ahora había quedado en el plano de los estudios de caso o de generalizaciones teóricas.

II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada

A partir de la ola de reproches que hizo un lugar común respecto de la ineficiencia del Estado, la idea de que la gestión privada lleva la vanguardia en cuestiones de eficiencia y actuación se ha generalizado en algunos círculos.

DAVID ARELLANO GAULT

El ejemplo de Taylor, midiendo con reloj en mano los tiempos y movimiento, o de Mintzberg, cronometrando las actividades relacionadas con la toma de decisiones de los directivos, aparece como el elemento metodológico base de una propuesta “pragmática” de investigación para mejorar la práctica diaria de los gerentes, supuestamente más allá de ideologías o posturas teóricas abstractas.

Tal ejemplo, a los ojos de muchos, debería de cundir a lo largo del “anacrónico” espacio de la administración pública, tan dada a enciclopedias históricas, análisis sociológico y legales y propuestas generalizantes cuyo único respaldo está en escudarse detrás de la ambigua frase “por el bienestar público”.

Los precursores de la “mejor práctica de investigación” hablan de dar un giro a la tendencia de estudiar los continuos fracasos de la administración pública, dedicándose sólo a los casos de éxito de manera directa y a observar los factores que lo determinaron.

Las propuestas del paradigma posburocrático y de reinventar el gobierno nacen de la constatación (poco sistemática, según algunos [Overman y Boyd, 1994]) de que los casos de éxito en el sector público se deben a personas emprendedoras y sabias que desarrollaron técnicas de gestión privada para el sector público (competencia y orientación hacia el mercado básicamente) vía investigaciones desarrolladas según esta filosofía.

II.2.1. El paradigma posburocrático

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minesota y apoyado por el Programa de innovaciones en el gobierno estatal y local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro.

En el documento la experiencia exitosa del programa *Striving Toward Excellence in Performance* (STEP) en el estado de Minesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990).

A través de ejemplos “típicos”, como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, 1992, p. 5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el “paradigma posburocrático” va tomando forma:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas; una posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para ellos.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo; una posburocrática compete por negocios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar del de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes (Barzelay, *op. cit.*, pp. 8-9).

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: clientes, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados (Barzelay, 1994).

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar, según Barzelay.

El paradigma posburocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

- 1) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- 2) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- 3) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- 4) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- 5) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- 6) De justificar costos a entregar valor.
- 7) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

- 8) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- 9) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación (Barzelay, 1992, p. 118).

II.2.2. Reinventar el gobierno

A partir de las diversas olas privatizadoras y minimalistas que cundieron dentro y fuera del gobierno en Estados Unidos, y muy probablemente por el desencanto de los resultados limitados de tales propuestas, un grupo de académicos surgidos de las escuelas de negocios comenzaron a plantear la aplicación de técnicas de la administración privada a la administración del gobierno.

Formulan un “nuevo paradigma” social:

Si el liberalismo tradicional fue la tesis y el conservadurismo de Reagan, su antítesis, el desarrollo en los capitolios estatales de Estados Unidos, ofrece un vistazo a la nueva síntesis, un paradigma que simboliza el próximo realineamiento generacional de la política estadounidense, como el progresivismo simbolizó el liberalismo del *New Deal*. La tesis, en su forma purista, veía al sector privado como el problema y al gobierno como la solución. La antítesis, nuevamente en su forma extrema, veía al gobierno como el problema y al sector privado como la solución. La síntesis redefine la naturaleza de ambos, el problema y la solución. Define el problema como nuestro papel cambiante en el mercado internacional. Define la solución como nuevos papeles y nuevas relaciones entre nuestras instituciones nacionales [Si] la tesis era el gobierno como solución, y en la antítesis el gobierno era el problema, en la síntesis es el socio (Osborne, 1988).

Para crear al nuevo “socio”, sin embargo, es necesario realizar una transformación radical, convertir al gobierno en un espacio de acción eficiente

DAVID ARELLANO GAULT

y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales. En otras palabras, hay que reinventar al gobierno.

Realizarlo es una tarea de prescripción de las medidas adecuadas que permitan cambiar el procedimiento y la actitud para hacer las cosas en las administraciones públicas. Osborne y Gaebler (1992) proponen diez medidas sustantivas:

- 1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que, por su tamaño y su complejidad, es un muy ineficiente realizador. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías y los caminos por los cuales conducir la acción colectiva. El gobierno liberado de la pesada carga de administrar la entrega de servicios (que bien pueden hacer otras organizaciones) puede ocuparse de experimentar y buscar alternativas flexibles para redirigir los recursos. La privatización puede alcanzar prácticamente a todos los rincones de la administración excepto uno: el de la gobernación.
- 2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos. Las administraciones públicas desarrollan programas de asistencia del gobierno a las comunidades, que, en realidad, son definidas desde las élites diseñadoras de política pública y que, peor aún, son implementadas tomando como parámetro de la decisión las prioridades de la burocracia. Es la implantación de programas de gobierno vista como un favor hacia las comunidades y los ciudadanos, cuando en realidad son éstos los “propietarios” de los gobiernos y los programas o acciones deben ser desarrollados con su participación. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas: conocen mejor lo que se necesita, son más flexibles y pequeñas, por lo general son más creativas y se enfocan a lo prioritario.
- 3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia. Ésta obliga a las organizaciones y agen-

cias a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar a la competencia entre ellas a agencias privadas.

- 4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas; las agencias públicas, pretendiendo asumir la responsabilidad del manejo de los recursos públicos ante la sociedad (*accountability*), han desarrollado (y se han visto muchas veces en la necesidad de obedecer) un sinnúmero de reglas. A la larga, la regla se convierte en el patrón para la acción y el objetivo, para el que se definió la acción, queda relegado. Evaluar y monitorear a las organizaciones por sus resultados respecto de una misión más que por los gastos de recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente. Las organizaciones dirigidas a una misión son más eficientes y producen mejores resultados que las guiadas por reglas. Asimismo, el desperdicio y el malgastar se reducen. El sistema de control y fiscalización debe ser transformado no sólo para observar en qué se gastó el dinero, sino en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados deseados.
- 5) Relacionado íntimamente con el punto anterior, podemos decir que, en general, un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad. El gobierno debe ser evaluado en términos de su éxito y no sólo en términos de su honradez.
- 6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados, en el momento de entrar en contacto con una agencia pública, como el cliente. Es sobre sus necesidades que las agencias públicas deben actuar y el desarrollo de métodos de calidad total en la observancia de dichas necesidades debe convertirse en la regla. La revolución cultural del gobierno, es en esencia, poner a los clientes primero, generar un nuevo sistema de control de responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva de este nuevo paradigma. El gobierno también puede crear beneficios económicos derivados de su actuación, los que, a su vez, le darían una mayor capacidad para mejorar los propios servicios y crear un círculo virtuoso. Muchos administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores servicios y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.
- 8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención. El gobierno tradicionalmente se ha enfocado a la solución de problemas que ya existían: si hay un crimen, incrementa el número de policías; si hay incendios, adquiere más camiones de bomberos. Pero con ello no se resuelve nada y, en la mayoría de los casos, en poco tiempo tales mejoras se ven sobrepasadas por una realidad donde la causa básica sigue existiendo. Las agencias públicas deben planear sus acciones para participar en el entendimiento y la solución de las dificultades y para atacar de raíz y prever futuras transformaciones del fenómeno que deriven en problemas nuevos.
- 9) El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo. Los servidores públicos tienen que participar en el diseño de agencias descentralizadas sobre las que ellos tendrán el control y la responsabilidad de dirigir con una misión y recursos específicos. Esto permitirá establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.
- 10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Las decisiones de acción del gobierno se plasman tradicionalmente en programas que, por lo general, se guían por compromisos y no por la satisfacción del cliente, lo que fragmenta el servicio y lo condena a muerte por inanición política. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que

decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno. Tratar con las externalidades en una economía de mercado precisa de una inteligente política de información y dirección más que de comando y obediencia a reglas rígidas.

II.2.3. Límites y críticas

A la luz de las diversas experiencias de reforma que en Estados Unidos se han intentado continuamente desde hace décadas, algunos escépticos critican la *National Performance Review*, un programa que tiene como asesor a Osborne, uno de los creadores de la idea de reinventar el gobierno. Tal idea está siendo llevada a la práctica con fuerza política, lo que permite obtener una gama más amplia de críticas y análisis.

DiIulio, Garvey y Kettl (1993) sugieren hacer una revisión desapasionada del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública. Las propuestas de reinventar el gobierno poseen una fuerza para la acción envidiable, con ideas que, en general, nadie podría rechazar (¿quién se opone a un gobierno que trate bien a los ciudadanos?). Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes. En primer lugar, habría que reducir el simplismo que pone en blanco y negro la actuación de la burocracia. Es necesario separar, dicen estos autores, lo que el gobierno debe hacer de lo que hace bien. Lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada. Las soluciones construidas según una idea técnica, esconden diferencias de políticas competitivas entre intereses dispares. Nadie debería sorprenderse entonces cuando los resultados que se prometieron no son alcanzados o cuando se realizan cambios en las estrategias por la necesidad de reacomodar esferas de influencia (DiIulio, Garvey y Kettl, *op. cit.*, p. 9).

Aparte del error que implica apresurar los juicios, estas propuestas nacidas de las escuelas de negocios privados, también se han apresurado a actuar, la mayoría de las veces ingenuamente. La implementación de los

DAVID ARELLANO GAULT

programas gubernamentales involucran la coordinación y confrontación de muchos grupos e intereses. Pretender que una idea de sentido común, poderosa y bien intencionada, vaya a obtener resultados por sí misma es bastante arriesgado.

La mayor parte del trabajo de Osborne y Gaebler (y de Barzelay, sólo el de Minesota) está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la “mejor práctica de investigación”, estudian las políticas que han presumido como las adecuadas, que se han aplicado y, además, han tenido éxito. Sin embargo, como práctica de investigación, esta idea deja mucho que desear pese a la cantidad de análisis que se están desarrollando en nombre de dicha corriente. Overman y Boyd (1994) y Cabrero y Arellano (1993) apuntan importantes consideraciones al respecto. Primera: no aprende de la experiencia ya que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo con sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda: la transferencia de las experiencias es una ilusión, cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. El peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar (Overman y Boyd, 1994, p. 79).

El poco tiempo que se dedica al estudio de otras visiones teóricas que han tratado de explicar el fenómeno no lleva a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, se retoma el “uso de los incentivos de mercado para obtener resultados públicos”, considerado ya, por ejemplo, en Dimock (1959) y en Schultz (1977), a través del título “gobierno orientado al mercado”. Aun en el caso de que las burocracias se guiaran por este criterio, pareciera que las razones de innovación en el sector público requieren, además, de una transformación en la forma en que se entienden las estructuras de las organizaciones públicas (Thompson, 1969). Más allá, habría que comprender ampliamente las relaciones interorganizacio-

nales, intergrupales e interpersonales que, a fin de cuentas, desarrollan la interpretación sobre los criterios generados (Britan, 1981). No existen criterios sin interpretación y no existe interpretación sin interrelación de actores: “Estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aun antes de llegar ahí, y entonces velozmente descubren la validez de sus ideas” (Overman y Boyd, *op. cit.*, p. 79).

En los estudios de Osborne, Gaebler y Barzelay se violan claramente los principios de validación científica. Respecto de la validación interna existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, a la vez que se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad intrincada de actores (como función metodológica de los casos) se observan transparentes “películas” sobre el camino hacia el éxito que se convierte en “sagas” y leyendas de innovación.

Desde el ángulo de la teoría de las organizaciones es posible decir, además, que la propuesta posburocrática no es tal. Weber (1969) planteó que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual (Clegg, 1990), en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria. La posmodernidad tienen muchas interpretaciones, pero es exactamente la idea de la complejidad de interacciones y relaciones entre agentes lo que la caracteriza.

Esto está lejos de suceder en la propuesta posburocrática de Barzelay, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racio-

DAVID ARELLANO GAULT

nalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una *posburocracia* tenemos en realidad una *ultraburocracia* racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre (Abrahamsson, 1977). Lo más probable es que a esta idea de ultraburocracia le pase lo mismo que a la burocrática: que sea sobrepasada por una realidad de actores conflictivos y racionalidades múltiples encontradas en la lucha por el control de las incertidumbres organizacionales y políticas (Crozier y Friedberg, 1977).

II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción *vs.* la necesidad de control

Ante el embate emprendedor de los mecanismos de mercado aplicados al sector público surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública.

Cuadro 1. Elementos básicos de las corrientes de la gestión pública

<i>Elemento</i>	<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Burócrata maximizador</i>	<i>Mejor práctica de investigación</i>	<i>Desregular el gobierno</i>
Acción del gobierno	Interés público	Provisión de bienes y servicios	Servir al cliente	Resolver problemas
Características	Profesional, técnicos	Maximizador de presupuesto	Empresarios públicos	Adaptativos a las circunstancias
Formas de trabajo	Por procedimientos	Buscador de oportunidades para obtener más presupuesto	Orientado al mercado y la eficiencia	Matricial
Administración	Por supervisión y control	Orientada al otorgador de presupuesto	Calidad total	Control y flexibilidad

A la luz de las limitaciones y sobresimplificaciones de la teoría minimalista del Estado sustentada en la idea de la elección pública, y ante el exceso de retórica semiacadémica y oficial (en este caso con el lanzamiento de la *National Performance Review*), un grupo de estudiosos reconocidos en el área de gestión pública se han propuesto diseñar una alternativa de reforma y redefinición del sector público estadounidense.

Aceptando que las formas de observación y actuación tradicional de las burocracias han sido por demás ineficiente, y que ya no es posible justificarlas en defensa del sector público, se propone observar la necesaria incorporación de la discrecionalidad de los agentes gubernamentales para generar innovación y flexibilidad en el logro de los proyectos públicos.

La diferencia, sin embargo, está en que como punto de partida se habla de eliminar la sobreconfianza en la retórica y de la necesidad de desarrollar estudios más sistemáticos, más allá de la sesgada y poco defendible, en términos metodológicos, “mejor práctica de investigación”.

En otras palabras, los autores que hoy defienden la idea de desregulación y revitalización del sector público no pretenden desarrollar una agenda prescriptiva de reforma del sector, sino más bien servir de interlocutores para atacar el problema y evitar sobresimplificaciones, sean éstas formalistas (como en el caso de la elección pública) o sobre el exceso de retórica en las políticas orientadas al cliente y al mercado (como en el caso del paradigma posburocrático y el de reinventar el gobierno). El centro analítico es el mismo: poner procedimiento y método sistemático, empírico y escéptico a la investigación y formulación de propuestas de reforma del gobierno.

II.3.1. Desregulación: discreción vs. control

Desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurárselo de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos (DiIulio, 1994).

DAVID ARELLANO GAULT

La idea central es que reinventar el gobierno o cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia y el mercado no es sino una frágil solución a un gran problema, y el gran problema del sector público debe ser entendido como el de la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando (Kettl, 1994, p. 177). Según esta propuesta, las prescripciones de la posburocracia y de reinventar el gobierno no parecen comprender, y mucho menos las de la elección pública, que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. La especialización que la era moderna recomendaba como la solución a problemas complicados se ha convertido en una pesadilla en situaciones en que la cantidad y calidad de los elementos exigen la concurrencia de diversas disciplinas y rangos, tanto horizontal como verticalmente.

Actualmente una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que al atacar un problema (por específico que parezca) involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

Si el paradigma burocrático había enarbolado la idea de un actor especializado en problemas diferenciados, las propuestas de elección pública, de reinventar el gobierno y del paradigma posburocrático, realizan una acción semicorrecta –liberar a los actores de trabas innecesarias– sobre un diagnóstico parcial.

Es necesario generar una dinámica diferente en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las instituciones (Kettl, *op. cit.*, p. 185) es fundamental en este sentido. El gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y, para ello, está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras. La importancia de las organizaciones se ve reducida por propuestas que se enfocan hacia los procesos y que descubrirán en el momento de su implementación que existen actores e intereses, relaciones y vínculos comportamentales que definen los resultados.

Por ello, en el corazón de este planteamiento se encuentra la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y genere alternativas.

La grave preocupación por la rendición de cuentas y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre casi cualquier actividad o decisión que un servidor público deba realizar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma muy particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras. En pos de la rendición de cuentas (*accountability*), se ha atado de manos y pies a los empleados de gobierno (Thompson, 1993, pp. 3-7).

Destacar el resultado sobre el control, la confianza sobre la supervisión y la innovación sobre el cumplimiento de metas será tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios.

Las propuestas específicas que diversos autores han sugerido, abarca opciones parciales que deben ser mejoradas para alcanzar la meta de un empleado público más discrecional pero confiable:

- 1) El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicione a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado.
- 2) Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados.
- 3) Mejorar la tecnología usada en el gobierno.
- 4) Vincular claramente presupuesto con resultados.
- 5) Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible y lógico.
- 6) Tener observadores de los resultados.
- 7) Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos.

DAVID ARELLANO GAULT

La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes (que pueden cambiar sus parámetros y criterios para definir lo que les beneficia) sino con los ciudadanos en general (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993, pp. 42-52).

II.3.2. Límites de la desregulación

Como era de esperarse, la idea de la desregulación ha levantado críticas relevantes sobre el formalismo de la elección pública y el exceso de una visión prescriptiva en las ideas de reinventar el gobierno y el paradigma posburocrático. Sin embargo, la carencia de propuestas precisas y claras es evidente. Al contrario de las otras corrientes, que cuentan con métodos y representantes homogéneos, en ésta se han amalgamado académicos y practicantes cuyo único elemento común es que no están de acuerdo con el simplismo de la reforma y con el pobre sustento metodológico de las visiones que la nutren. Es notable que, a partir de esto, las propuestas sean sumamente vagas y las propias críticas que habían desarrollado se conviertan en obstáculos.

Así, por ejemplo, Dubnick (1994) desarrolla el argumento de la capacidad de resistencia de la burocracia para redirigir o incluso derrotar cualquier esfuerzo de la reforma. La elección pública ha mostrado formalmente algo que se sabía ya en los espacios de la sociología y la teoría de las organizaciones desde hacía décadas: la burocracia es un cuerpo interesado de actores. Y pese a lo que dicen Osborne, Gaebler y Barzelay, los métodos burocráticos siguen siendo una importante opción para resolver problemas complejos. Las estructuras burocráticas pueden incluso establecer relaciones que actúen como medios a través de los cuales los cambios pueden ser procesados.

Desarrollar una opción viable de reforma ante la evidencia de la fuerza de la burocracia como organización es tarea académica y práctica de gran envergadura. Ante esto, el propio Dubnick apenas propone tímidamente el estudio de las culturas organizacionales para redirigir agencias en casos específicos y concretos (Dubnick, *op. cit.*, p. 274).

En otro ejemplo, Donald Kettl (1994) constata la dificultad de volver a definir racionalmente las cuasiinfinitas relaciones intergubernamentales que se generan en la acción de los gobiernos modernos. Esta complejidad deja sin oportunidad cualquier esfuerzo de reforma, por más desarrollado que sea. Kettl concluye redescubriendo la paradoja de la acción gubernamental (expuesta ampliamente, por cierto, desde la década de los cuarenta por Merton [1940], Selznick [1949] y Crozier [1964]).

La estructura administrativa en que el gobierno constantemente descansa para entregar servicios añade otro nivel de complejidad. Personal, presupuesto y otros sistemas de administración están desarrollados en el supuesto de la entrega directa del servicio. Las redes destruyen tal supuesto de la entrega directa del servicio. Además, la procuración de procedimientos específicamente desarrollados para manejar la producción, usualmente no sirven bien al gobierno.

Frecuentemente existe una preocupación por crear e incrementar la competencia y muy poca atención a los resultados que la competencia produce. Esto conduce a una paradoja. Mientras más difícil es para un gobierno definir y controlar sus objetivos, más descansa en el desarrollo de procedimientos. Mientras más se enfoca a estos procedimientos, menos parece enfocarse en resultados y más distante puede aparecer de los ciudadanos y sus preocupaciones. El resultado es gran incertidumbre acerca de lo que el gobierno realmente logra y una enorme dificultad en discernir sus resultados (Kettl, *op. cit.*, p. 189).

Una importante paradoja afecta a las propuestas de desregulación y revitalización: han puesto a discusión la complejidad de la transformación, la fuerza de la burocracia como organización para adaptar y dispersar los ataques que pretenden cambios radicales y la incertidumbre de los resultados de cualquier prescripción. Sin embargo, han expuesto esta complejidad de tal manera que hacen de cualquier propuesta de reforma algo demasiado simple para atacar problemas tan grandes.

La gestión pública estadounidense, y aun los defensores de la desregulación, aún confían ampliamente en la capacidad de transformación racional a partir de un plan premeditado y de estrategias innovadoras. Sin

DAVID ARELLANO GAULT

embargo, sus propios análisis les llevan a la conclusión de enfrentarse a un problema demasiado complejo para el cual no tienen una respuesta global.

La visión desreguladora, sin embargo, tienen gran riqueza si se percibe, más que como una propuesta integral, como un espacio de críticas a las simplificaciones formalistas y prescripcionistas de las otras corrientes.

II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense

Como se ha podido observar en esta revisión crítica de lo que consideramos las corrientes sustantivas de la gestión pública estadounidense, los extremos alternativos se encuentran en el espectro analítico. Por un lado observamos una tendencia a la prescripción de soluciones sustentadas en débiles procesos metodológicos pero con fuertes dosis de sentido común renovado. Por el otro, una propensión a impulsar la gestión pública al análisis sistemático de la complejidad de la acción del gobierno, defendiendo parámetros metodológicos que van de la rigidez del marco económico al de la ambigüedad del conflicto y los comportamientos sociológicos de la burocracia.

Ideas como “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático” tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones “racionales” de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de los elementos básicos de acción, sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna. Al escoger casos *ad hoc*, y comprobando lo que ya sabían que iban a encontrar, esconden las dinámicas conflictivas y llenas de incertidumbre de la acción burocrática. Tales problemas se multiplicarán en el momento de la implementación cuando las buenas intenciones se enfrenten a las inercias, luchas de poder y reacomodo de fuerzas que cualquier movimiento en las áreas de influencia generará sobre los espacios de diversos grupos.

En el caso de ideas como “el burócrata maximizador” se incorporan importantes métodos cuantitativos al estudio del comportamiento del sector público. Los modelos de este tipo tienen reglas establecidas para la constatación empírica de los supuestos y los resultados, cuestión que ha sido ampliamente relegada en la historia de la disciplina. Un importante espacio para la investigación positivista, basada en la comprobación objetiva de datos, se abre con esta visión. Sin embargo, los alcances son muy limitados. Manteniendo los reducidos parámetros del modelo, los análisis posibles se reducen a casos muy delimitados, casi abstractos, difíciles de aplicar en realidades complejas. Éstas pueden ser estudiadas si se flexibilizan los supuestos del modelo y se agregan otros no cuantitativos, pero, de esta manera, la riqueza metodológica cuantitativa que se pretendía pasa a segundo plano, y la frontera entre discurso y elemento del modelo se hace confusa.

Para el caso de la “desregulación y revitalización del sector público” lo que tenemos, más que una corriente con un método, es una amalgama de propuestas con una actitud. La actitud es crítica y analiza los casos en que la simplicidad de las prescripciones de sentido común han terminado en sonoros fracasos y donde los análisis teóricos (tan relegados por estas visiones) ya han discutido, a veces desde hace décadas, sobre las mismas propuestas ahora reprocesadas. Este espacio crítico pugna por una visión de la gestión pública que contribuya a mejorar la acción de los agentes del gobierno balanceando ciencia y arte, pero con sistemático respeto por la objetividad y la necesidad de comprobar y constatar lo teóricamente observado (Lynn, 1994). La idea central que invocan (otorgar mayor discrecionalidad a los burócratas para generar una acción más flexible y emprendedora) es relativizada por los mismos participantes como algo deseable pero sumamente complejo, por lo que hará falta mayor discusión y análisis.

La crisis de la gestión pública estadounidense está hoy en día en un callejón sin salida aparente. La disciplina se ve tiroteada desde diversos puntos, desde los reducidos espacios del sentido común y de la “mejor práctica de investigación” que tienen un público y una capacidad mer-

DAVID ARELLANO GAULT

cadológica importante, hasta los esquemas más serios analítica y metodológicamente hablando, pero que terminan con propuestas limitadas por la propia complejidad que han descubierto como importante, lo que los hace menos atractivos para el público en general.

Pese al aparente *stalemate* en el que se encuentra la discusión hoy día, es muy probable que las dificultades que seguramente encontrará en su implementación la propuesta de reinventar el gobierno (hecha reforma en la *National Performance Review*) den aliento a estas voces críticas que pugnan por un avance sistemático y metodológicamente definido de la gestión pública. La casi atomización de la disciplina es algo inevitable, como lo está siendo en muchas otras donde el cruce y el desarrollo de nuevos nodos analíticos genera espacios alternativos híbridos (más que interdisciplinarios). El grupo que propone la desregulación tiene ya esta característica: en vez de ser un cuerpo metodológicamente homogéneo de académicos, representa una amalgama de “híbridos” disciplinarios que van desde las relaciones intergubernamentales (Bozeman, 1993) y la teoría del caos aplicada a la gestión pública (Kiel, 1994), hasta la ética gubernamental (Burke, 1994). Esto que ahora puede ser visto como una desventaja, probablemente llegará a ser la fuerza futura para el desarrollo de poderosos híbridos dentro de la gestión pública, abriéndola a otros más elaborados que se surjan tanto fuera como dentro Estados Unidos.²

III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública

Una vez analizados con cierta profundidad tanto las fuentes como las críticas de la gestión pública, pareciera pertinente conectar esta discusión con la disciplina de la administración pública como tal. Como hemos

² Los desarrollos de la gestión pública estadounidense ignoran de manera sorprendente los avances alcanzados en otros países, básicamente en Francia, Inglaterra y Alemania, lo que hace posible encontrar “descubrimientos” en su literatura que ya habían sido discutidos, con anterioridad, en otros países.

podido observar, la gestión pública de alguna manera nace como una “solución” a los graves problemas de la “anquilosada” (y para algunos hasta vergonzante) administración pública. Su perspectiva de crear una nueva organización, posburocrática, dirigida a valores de mercado y de eficiencia pretende resolver, de esa manera, graves dilemas a los que la “vieja” administración pública se enfrentó (aparentemente sin éxito, según los defensores de la gestión pública). Dilemas tales como la cuestión ética, la del interés general, la del liderazgo y la institucionalización, de la rendición de cuentas y la eficiencia, parecieran encontrar una respuesta fresca en la gestión pública. Pero, como veremos en este apartado, tal respuesta es más una promesa que una realidad. La gestión pública se sigue enfrentando a tales dilemas y lo hace aparentemente con dificultades en el mejor de los casos.

Discutiremos primero esta idea más o menos generalizada de que la gestión pública (y su pariente cercana, la política pública) han dado respuesta a problemas graves que la vieja guardia de la administración pública no pudo resolver. A partir de ahí analizaremos cinco dilemas estratégicos sobre los cuales queda claro que tampoco el enfoque de la gestión pública parece tener respuesta.

III.1. Los problemas de la vieja administración pública

Después de décadas de una marcada crisis de identidad, a una velocidad inusitada, el estudio de la administración pública pareciera estar encontrando un método central sobre el que aparentemente se está generando amplio consenso. Todavía hay muchas resistencias a aceptarlo de tal manera, pero es evidente que lo público es mucho más amplio, heterogéneo y complejo que lo gubernamental: lo público y lo gubernamental no son sinónimos. Existe un amplio debate al respecto, pero es cada vez más evidente que los gobiernos se deben a las comunidades particulares sobre las que actúan y dependen y no a reglas abstractas y colectivos imaginarios. De la misma manera queda claro que la dificultad para hacer rendir

DAVID ARELLANO GAULT

cuentas a estos gobiernos y hacerlos eficientes, va más allá de la esfera estrictamente administrativista, de buenas planeaciones y de sistemas. Ni la administración pública es un campo de negocios, ni la organización administrativa del trabajo genera soluciones a los problemas públicos por sí misma.

Como analizamos en la sección anterior de este documento, ya en 1972 Ostrom demostraba cómo el sueño del para muchos padre fundador de la disciplina en la era contemporánea, Woodrow Wilson (1886), parecía más bien dibujar una pesadilla que una vía de desarrollo para entender la administración pública. Wilson planteaba que administrar bien a un gobierno, es decir eficientemente, a través de mecanismos organizacionales adecuados, era suficiente preocupación de la administración pública como disciplina y profesión. Sin embargo, a lo que llevó este enfoque, en palabras de Ostrom, fue a una administración pública que justificaba todo a la luz del ambiguo y manipulable concepto de “bienestar público”, además de que en realidad poco hacía por construir sus acciones concretas de tal forma que fueran evaluables y mejorables.

El gobierno encontró en el discurso de Wilson una explicación para su crecimiento desmedido ante la imposibilidad de medir efectivamente el éxito o fracaso de las medidas aplicadas por las burocracias gubernamentales. Las acciones públicas, al intentar responder a problemas sumamente complejos, en marcos institucionales con múltiples equilibrios, contrapesos y controles, y con aparatos burocráticos con agendas organizacionales (muchas veces políticas también), son difícilmente mensurables, evaluables. Con un enfoque administrativo y generalista como el de Wilson, la tarea de evaluar y controlar al gobierno era todavía más difícil.

Discusiones prácticas sobre la equidad y la resolución real y duradera de los problemas públicos escaparon continuamente a una disciplina definida técnicamente como la administración o ejecución de los negocios del gobierno. Era difícil entrar en una discusión con parámetros relativamente comunes sobre estos temas, debido a que no parecía haber intención de tratarlos sino exclusivamente a través de un lente administrativista u organizacional. Ya Robert Dahl en 1947 explicaba cómo no era posible tra-

tar el fenómeno administrativo público exclusivamente bajo tales lentes, pues de lo que se trataba era de transformar comportamientos y valores múltiples y encontrados, cuestión sobre la cual ningún mecanismo racionalista o administrativo podía en realidad intentar resolver por sí solo. Bajo este argumento, la dicotomía política-administración se derrumbaba, pero sobre todo se derrumbaba la idea de que a través de una buena ejecución y, de adecuados programas –en pocas palabras– de técnicas administrativas se podían resolver los problemas sociales y construir con ello a la “gran sociedad”.

Para encontrar respuesta al problema de la crisis de identidad (Waldo, 1948, explicada ampliamente por Guerrero, 1981) de la administración pública, se requerirá encontrar un nuevo centro analítico e incluso ético para la disciplina. Un criterio que permitiera tratar con el dilema que Dahl había posicionado como el principal límite para hacer científica a la disciplina: resolver problemas públicos implica tratar con valores y comportamientos humanos que, por lo regular, son contradictorios entre sí o francamente opuestos. Y en términos generales, no existe ciencia o mecanismo racional para agregar, ordenar y clasificar tales valores encontrados. Ni la más avanzada técnica de planeación y organización puede resolver del todo este dilema y por ello a nadie debe extrañar que los mejores planes y los esquemas técnicos más avanzados para resolver problemas públicos fallen. Pero, ¿esto significa que la administración pública científica no puede existir, que está condenada al fracaso como disciplina?

Dos respuestas a esta pregunta se han configurado en las últimas décadas, lenta y paulatinamente. Dos respuestas diferentes que sin embargo parecieran partir del mismo centro. Por un lado, el enfoque de la política pública ha demostrado que los problemas públicos no son atacables sólo de manera técnica, ya que siempre existirán una multiplicidad de valores para definir el problema. De hecho, el analista de políticas no define el problema sino que, en sentido estricto, lo crea (Wildavsky, 1993). Y al crearlo, es capaz de establecer los parámetros concretos, mensurables, a través de los cuales se piensa atacar tal problema, partiendo de hecho de un princi-

DAVID ARELLANO GAULT

pio de falibilidad (es decir, se sabe de antemano que se puede fallar y se está atento a ello). De esta forma, se atacan problemas públicos abiertamente para incorporar a la discusión a múltiples actores y perspectivas y se procura hacerlo de tal manera que se pueda medir su éxito o fracaso con el fin de corregir o cambiar aquello que no funciona.

Por otro lado, como segunda respuesta, diversos enfoques de la llamada gestión pública (*public management*) han constatado que el esquema institucional tradicional sobre el que actúa la administración pública conduce a la ineficiencia, no importando qué tan bien diseñado esté el sistema burocrático. Ya vimos cómo Niskanen (1972) demostró que los incentivos al comportamiento burocrático en sociedades democráticas inducen a satisfacer las necesidades de la agencia que financia a la burocracia, y no a los usuarios de los servicios. Por otro lado, los problemas públicos generalmente son sumamente complejos. Difícilmente se tienen múltiples actores o grupos sociales con información suficiente para entender y atacar tales problemas. Las burocracias gubernamentales son, por lo general, espacios privilegiados de información respecto de diversos problemas sociales. Dejando de lado el añejo y muy importante problema de que las burocracias tengan ventajas de información sobre la sociedad y otros agentes públicos (como el Congreso), se tiene otro problema importante: aún con esa información, las burocracias están estructuradas para administrar programas más que para resolver problemas. El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas. No se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos, y sobre ello se pueden proponer mejoras.

Estas dos respuestas comparten una serie de principios comunes. El más importante es que no existen reglas universales ni recetas para la resolución de problemas públicos, y que sobre éstos actúan múltiples actores, móviles y dinámicos (entre ellos la burocracia). Sin embargo, la

conclusión no es la misma que con Dahl, donde no existe posibilidad entonces de ciencia o sistematización de la acción pública. Ésta existe, siempre y cuando se ataquen problemas particulares, en situaciones específicas, se evalúen y se midan en tales situaciones para mejorarlas, y se aprenda en la práctica de su instrumentación y mejora. En otras palabras, se hacen explícitos los valores y la información limitada de los tomadores de decisión, a la vez que se enfrentan en la práctica a obtener resultados sobre los que cualquier actor puede discutir y evaluar. Existe entonces un compromiso para definir con claridad los programas, comprometerse con resultados específicos en el tiempo, y evaluar con el fin de aprender y corregir. Ésta puede ser pensada como una agenda pragmática pero que utiliza criterios científicos para su diseño y, sobre todo, para su evaluación y sistematización. Como dice Lawrence Lynn (1994), ciencia y arte, sí, pero con papeles y objetivos claros.

La agenda de investigación que surge de estos enfoques es problemática, sin embargo. Si bien se ha encontrado una respuesta al dilema planteado por Dahl y Ostrom, el argumento pareciera descansar en una desmedida confianza en que es en situaciones concretas donde el dilema valorativo y ético de la acción pública puede encontrar solución. En otras palabras, la aparente neutralidad del argumento en realidad tiene un nuevo centro ético y valorativo que habría que discutir si resuelve el problema sustantivo de la disciplina o en qué medida lo hace.

La agenda pragmática de política y gestión pública ha venido a decantarse en una serie de enfoques que probablemente han llevado al extremo el argumento y que, a la vez, han expresado con mayor claridad el centro ético y valorativo sobre el que descansa tal argumento en general. Reinventando el gobierno y el enfoque de la posburocracia (Osborne y Gaebler, 1992 y Barzelay, 1992, respectivamente) parten del estudio de las mejores prácticas de investigación o de casos exitosos, buscando lecciones que sean generalizables. Como vimos antes, el argumento comienza estableciendo que una nueva relación se está desarrollando entre gobierno y sociedad, haciendo del gobierno un catalizador, un espacio de dirección más que de resolución de todos los problemas públicos.

DAVID ARELLANO GAULT

Aceptando la definición tradicional de los bienes públicos, el gobierno debe actuar para dar dirección a la acción social, pero sin sustituir a la misma sociedad en la resolución de los problemas. Para lograrlo, las burocracias deben ser transformadas para satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios, recuperando constantemente el hecho de que los gobiernos se deben a sus comunidades particulares más que a lógicas generales o reglas universales de actuación. La eficiencia amarrada a la lógica del mercado se plantea y sirve a las agencias gubernamentales también para ubicar sus espacios de decisión, para competir por la búsqueda de soluciones innovadoras y generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Como se puede observar, los enfoques de política y gestión pública dan una respuesta alternativa a la crisis de la administración pública. A través de una definición económicamente restringida y precisa de la acción gubernamental, y de un principio valorativo de la relación de los gobiernos con sus comunidades, se busca liberar a las burocracias gubernamentales de tradicionales trabas y límites impuestos por un principio rígido del bienestar público y general. Al no ser el gobierno el responsable de resolver sólo (a través de agencias gubernamentales, programas y políticas) los problemas públicos, la búsqueda de soluciones a problemas más bien específicos permite evaluar y observar más claramente los efectos de las acciones gubernamentales. Al amarrar las acciones de las burocracias a límites impuestos por su papel económico (siempre en referencia con los bienes públicos) se establecen criterios más precisos de eficiencia y eficacia en la actuación gubernamental. Probablemente una de las aportaciones más importantes de estas corrientes sea el haber recuperado al actor gubernamental, a la burocracia, como un actor organizacional móvil y dinámico, al que hay que permitir innovar y proponer.

Indudablemente estos criterios que nos hablan de una redefinición valorativa de la acción pública (dirigida al público usuario o cliente, limitada bajo criterios precisos de eficiencia económica, buscando la innovación organizacional y el comportamiento eficiente pero humano

de la burocracia, permitiendo además la participación de la ciudadanía) tienen mayor probabilidad de generar, caso por caso y en situaciones particulares, principios de acción que se pueden evaluar y corregir metodológicamente. Sin embargo, es plausible pensar que la discusión no ha terminado aquí, y que muchos dilemas que hoy parecen rebasados sean recuperados e incluso exacerbados ante las contradicciones de estos enfoques más actuales de gestión y política pública.

III.2. Cinco dilemas clave sin solución

A continuación presentamos y analizamos una serie de dilemas, sobre los que la discusión de cómo la gestión pública va a responder aunque definitivamente no está acabada. Estos dilemas nos hablan de contradicciones o elementos muchas veces excluyentes que no son resueltos por un enfoque pragmático de la administración pública. En ningún momento la pretensión aquí es descalificar el avance alcanzado hasta ahora por una visión más explícita y práctica de la acción pública sino, más bien, prever una discusión no acabada y sustantiva de las contradicciones y limitantes de la acción gubernamental bajo estos enfoques.

III.2.1. Rendición de cuentas o innovación

Una buena parte de la discusión contemporánea en términos de agencias gubernamentales tiene que ver con el redescubrimiento del actor organizacional. Al tener los problemas públicos múltiples fases y componerse de diversas dinámicas, las agencias gubernamentales descansan, como cualquier organización, en la capacidad de adaptación e innovación de sus miembros para lidiar con los problemas cotidianos y estratégicos. No hay receta ni procedimiento que reduzca a cero la incertidumbre, por lo que agentes organizacionales dinámicos y con grados de libertad importantes para su actuación son sustantivos, si se quiere realmente obtener resultados.

DAVID ARELLANO GAULT

De aquí que las propuestas de gestión pública retornen al burócrata, al actor, con el fin de devolverle la humanidad y realzar la importancia de su inteligencia y su criterio para alcanzar mejores resultados. Incentivos a la innovación y discrecionalidad inteligentemente aumentada, equipos de trabajo de reingeniería y esquemas participativos son algunas de las propuestas que se tienen y se están aplicando como soluciones para tener un gobierno más eficiente y capaz. Sin embargo, pareciera que se olvida o se toma muy a la ligera uno de los hechos más viejos y sustantivos de la acción gubernamental: la burocracia actúa con recursos públicos, y el control por parte de la sociedad y sus representantes tanto de los recursos como de los impactos sociales alcanzados a través de su uso y aplicación, son sustantivos.

Dos contradicciones aparecen aquí. Primero, innovar y ser eficiente no necesariamente llevan a resolver las contradicciones entre diferentes valores ni a resolver dilemas valorativos de la decisión pública. Pensamiento innovador y dirigido a criterios de mercado probablemente lleven a eficientes criterios de distribución de recursos, pero no a justificar plenamente la conveniencia y pertinencia de tal distribución de recursos (como lo ejemplifica la eterna pregunta: distribución adecuada, ¿para quien?). En otras palabras, el criterio de eficiencia no es un criterio infalible e incuestionable y, mucho menos, uno ético compartido por todos los actores en todas las circunstancias (Bañón y Carrillo, 1997).

Segundo, tampoco toma en consideración que se tiene que rendir cuentas, que los recursos utilizados son públicos y, por lo tanto, deben ser controlados meticulosamente en su uso e impacto. En este sentido, es necesario discutir que las fuerzas organizacionales que llevan a la rendición de cuentas son contrarias a las fuerzas organizacionales que llevan a la innovación. En efecto, rendir cuentas requiere de procedimientos generales, de reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos a la innovación en el comportamiento burocrático. Y generar innovación e incentivos al comportamiento eficiente requiere de flexibilidad en los procedimientos, ampliación de la discrecionalidad de los actores y reglas mínimas y simples.

En resumen, comportamiento e incentivos a la innovación son importantes propuestas para la acción gubernamental, sin embargo no resuelven por sí mismas el hecho de que es necesario rendir cuentas, no sólo sobre el uso de los recursos, sino también del impacto generado en la sociedad y sus grupos del uso de tales recursos. El equilibrio a encontrar entre estas dos fuerzas indispensables en el accionar gubernamental pero muchas veces contradictorias (rendición de cuentas y comportamiento innovador y dirigido a la eficiencia) formarán parte de la discusión en los próximos años.

III.2.2. Participación o decisión técnica

Mucho se ha discutido, ya que al ser los problemas públicos dinámicos y complejos no existen soluciones técnicas universales para la mayor parte de los casos. Incluso se ha llegado a constatar que la visión técnica puede dejar escapar importantes valores, símbolos que las comunidades y las personas consideran sustantivos o vitales, con lo que las soluciones planteadas desde la arena técnica pueden ser inviables en la práctica. Por ello se plantea que la participación de los ciudadanos involucrados es sustantiva si verdaderamente se quieren atacar los problemas. Son los usuarios o clientes de un servicio quienes tienen mejor idea y mayor claridad de los problemas que les aquejan, por lo que su participación es sustantiva.

Sin embargo, tal principio de participación ha enfrentado múltiples problemas. Si bien es cierto que los involucrados en el problema pueden saber mejor sus necesidades e incluso las soluciones, esto no necesariamente es cierto. Los ciudadanos tampoco son un cuerpo homogéneo de actores, representan muchas veces intereses y valores. Son estas diferencias entre intereses las que generan grupos diferentes y percepciones diferentes. Los esquemas participativos difícilmente constituyen marcos equitativos de distribución del trabajo y de los beneficios, generando problemas de justa distribución e incluso de respeto a las propuestas de individuos (Hirschman, 1986). En muchos casos utilizar la participación ciudadana

para conocer de las necesidades y los servicios que requieren, puede llevar a soluciones de corto plazo, sumamente ineficientes y que generan mayores problemas en el largo plazo.

En resumen, tampoco el criterio participativo resuelve dilemas de equidad y de heterogeneidad de los valores. Si bien es cierto que soluciones diseñadas en los escritorios de la burocracia pueden llegar a ser insensibles e inviables, la participación como mecanismo puede, al contrario, exacerbar una serie de diferencias de organización (es decir que aquellos con mayor capacidad de negociación se adjudican mayores beneficios) y distorsionar las metas finales de un programa que busque redistribuir positivamente los recursos hacia los más necesitados (y por lo general, los menos organizados para participar). Los esquemas participativos pueden ser muy útiles y generar resultados espectaculares con alto grado de consenso. Pero también son muy costosos, se requiere de tiempo y recursos para negociar y discutir. Aparte de que negociación y discusión no llevan necesariamente a buenas soluciones, es muy importante considerar los costos y problemas de los esquemas participativos, sobre todo cuando se busca atacar problemas sobre los que la sociedad espera acción rápida, profesional e inmediata. Al contrario de la lógica burocrática que es regular, profesional, en busca del óptimo, los esquemas participativos guardan una lógica no-profesional, basada en la negociación y el consenso, no orientado al resultado sino al proceso (Kweit y Kweit, 1981; Yates, 1982). El difícil equilibrio a encontrar para resolver la tensión entre la solución técnica eficiente (¿para quien?) y la participación como mecanismos de distribución y discusión seguirá apareciendo en la discusión.

III.2.3. Equidad o mercado

La confianza en que los mecanismos de mercado son criterio elemental para alcanzar equidad es algo todavía por demostrarse. Ya Arrow, en 1963, discutía de manera formal con sus paradojas que no existe mecanismo de agregación de preferencias que pudiera arropar y vincular con-

gruentemente el principio de Pareto con el de esquemas no dictatoriales de decisión y de bienestar social. Sencillamente, el criterio de mercado parece ser el menos malo de nuestros esquemas de distribución de recursos, trabajo y beneficios, pero no necesariamente equitativo para cualquier definición de equidad que se establezca.

Obviamente, el término equidad es uno de los más problemáticos, pues justamente involucra de manera permanente la discusión de para quién se define lo que es equitativo. Es una discusión ética y valorativa sustantiva, que la antigua administración pública intentó resolver bajo la ambigua fórmula del “interés general” de la que Ostrom se queja tanto en su texto clásico. Sin embargo, el criterio de mercado, la eficiencia paretoiana como sustituto ético-valorativo, si bien tiene la enorme ventaja de ser más explícito, medible y calculable que el “interés general” para un buen número de circunstancias, para otras está fuera de lugar. Medir y establecer los precios de la vida humana, el bienestar colectivo, la distribución de la riqueza, la pobreza y la violencia, son ejemplos bien conocidos y estudiados donde el criterio que lleva a la competencia y a la distribución vía mercado funcionan con bastante deficiencia, y donde se tienen problemas públicos de alta importancia y urgencia, por lo que su discusión es clave para la administración pública.

La discusión de la equidad, por más subjetiva y ética que sea, no está acabada ni ha sido resuelta. Probablemente ha sido aplazada, pero no lo será por mucho tiempo, pues su sustituto en la gestión y la política pública (el criterio de mercado) es claramente insuficiente.

III.2.4. Resolver problemas o administrar programas

Este último dilema es uno de los más complicados tecnológicamente hablando. Por un lado, lo que se tiene (o define en términos de Wildavsky) son problemas públicos, muchos de ellos grandes, complejos, añejos y donde están involucrados múltiples individuos, intereses y grupos. Y, por el otro lado, lo que se tiene son organizaciones gubernamentales que manejan

DAVID ARELLANO GAULT

recursos, que están fuertemente controladas o restringidas externamente, que se enfrentan a dilemas de cooperación y que movilizan recursos. Las organizaciones contemporáneas están diseñadas para asegurar un cierto grado de cooperación para que se utilicen recursos con ciertos fines más o menos establecidos.

La forma sustantiva de obtener resultados es justamente a través de la movilización de recursos, por lo general a través de programas de acción más o menos explícitos. En otras palabras, las organizaciones están diseñadas para administrar programas de acción que movilizan recursos. Y muchas veces, las organizaciones dividen el trabajo y especializan funciones para obtener resultados *al interior de la organización*. ¿Qué pasa cuando el problema a resolver está más bien *afuera de la organización*? Es decir, cuando los recursos se movilizan con dos fines: para organizarlos interiormente (asegurándose que se obtienen, se manejan, se movilizan adecuada y pertinentemente) y para resolver un problema donde intervienen individuos y grupos fuera de la organización. El dilema que tratamos de explicar aquí es uno de los más viejos, más complicados y más olvidados por la teoría de la administración pública.

Existe una laguna entre la acción organizada y la solución de problemas donde existen múltiples actores que intervienen. La acción organizada se sustenta en la esperanza de que la programación y ordenamiento de los recursos a través de mecanismos organizacionales permita actuar sobre los problemas de manera que, con mayor probabilidad, se ataquen sus raíces. Pero no necesariamente sucede esto, pues las raíces de muchos problemas están en los comportamientos y costumbres de personas, cuestiones que no se cambian necesariamente movilizandolos recursos (Lindblom, 1990) o que no solamente se identifican con técnicas de diagnóstico o planeación.

En otras palabras, las organizaciones saben movilizar y administrar recursos muy bien, pero no necesariamente resolver problemas, sobre todo cuando estos implican transformar comportamientos, y más cuando estos comportamientos son de personas externas a la organización. La movilización y administración de recursos son cosas que las organizacio-

nes hacen muy bien por lo general: a través de esquemas cooperativos guiados por programas de acción dirigidos a objetivos. Cambiar comportamientos, como lo requiere una buena cantidad de problemas públicos, es algo mucho más complicado. Es por ello que es mucho más lógico y viable rendir cuentas sobre recursos y programas, no así por los cambios en el comportamiento de las personas.

Para muchos, este es un problema exclusivamente tecnológico, es decir, se resolverá conforme más información y experiencia se acumulen. Probablemente, pero es posible también que sea justamente la heterogeneidad de actores y la imposibilidad de ordenar valores (ya ni siquiera homogeneizarlos) los que mantengan esta laguna permanentemente. Entender los límites de la acción organizada y comprender los problemas asociados con amarrar a la administración pública a la resolución de problemas exclusivamente parecieran ser tareas fundamentales de la disciplina. Ni las organizaciones pueden resolver siempre los problemas que se les imponen desde el exterior, ni la administración de programas lleva a la resolución de problemas en el largo plazo, por más innovador y eficiente que sea el comportamiento de los actores. Movilizar recursos no necesariamente cambia comportamientos; administrar recursos es un paso fundamental, pero no se llega de ahí a la resolución de problemas. Además, en una buena cantidad de ocasiones no es resolver el problema lo más importante sino generar las condiciones para su resolución futura o establecer los parámetros a través de los cuales los actores están de acuerdo en definir el problema, sus responsabilidades y sus dimensiones.

III.2.5. Liderazgo o institucionalización

Innovación, eficiencia, tolerancia, son todos elementos clave de la gestión pública. Pero también son elementos que se obtienen, en una gran mayoría de casos, por un liderazgo importante. Es necesaria esa persona o grupo de personas que toman el riesgo, que intentan ir más allá de lo tradicional. Pero este primer paso de la innovación, visto como un meca-

DAVID ARELLANO GAULT

nismo de disparo (Cabrero y Arellano, 1993), es exactamente eso, un primer paso. Los actores organizacionales son hábiles para adaptarse, para simular, para cambiar sin generar demasiada incertidumbre. La institucionalización de esas reglas y comportamientos requieren de un proceso muchas veces contrario al de la innovación llevada a cabo como una cruzada por un líder: requiere paciencia, tiempo para entender y adaptarse al reacomodo de diversos grupos, tiempo para crear las nuevas reglas e instituciones. La conjunción de innovación y liderazgo significa las más de las veces turbulencia, movilidad, incertidumbre, cambio. Eficiencia y continuidad requieren de dinámicas contrarias en el tiempo: estabilidad, certidumbre, permanencia. Los elementos contextuales que pudieron ser positivos para el desarrollo exitoso de un liderazgo pueden cambiar rápidamente, más en los espacios de los gobiernos locales. El tiempo para institucionalizar es corto y las fuerzas que impulsaron la innovación y el cambio pueden llegar a ser hasta contradictorias a las fuerzas que requieren llevar a la acción ordenada, estable e institucionalizada de los gobiernos.

IV. Reflexiones finales

La confianza que se le ha dado a los novedosos criterios de la gestión pública son un gran avance, si pensamos en una disciplina que se plantea de manera explícita: mejorar la calidad de los servicios y de la responsabilidad del gobierno. El hecho de observar, medir, comprometerse con resultados, asumir desde el principio que las organizaciones gubernamentales están compuestas de seres humanos, son todos ellos avances importantes para hacer más capaz y práctica a la administración pública. Sin embargo, dejarse llevar por un optimismo desbordado es pobre ayuda para consolidar estas ideas y enfrentarlas con las condiciones reales.

Como hemos visto, existen una serie de contradicciones, límites y dilemas a esta visión de lo público y lo gubernamental. El amarrar a la administración pública a los criterios de mercado, de eficiencia, no elimina el problema sustantivo: se está tratando con sociedades plurales, con

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

múltiples valores y diferenciados objetivos, donde no existe criterio racional para ordenar los valores y donde las esferas de influencia y poder están desequilibradamente distribuidas. La discusión ética, valorativa de la cuestión pública, está todavía ahí, no se ha eliminado con el hecho de definir un criterio pragmático más mensurable como la eficiencia. La existencia de múltiples valores y principios éticos implica que una decisión de política afecta de manera diferenciada a grupos y personas, y que no existe, por tanto, una vara universal para medir los resultados ni para definir el criterio de eficiencia.

El amarrar la administración pública a la resolución de problemas, de la misma manera, se enfrenta al hecho de que los problemas son definidos de diferente manera por distintas personas. Las acciones gubernamentales afectan intereses de grupos y, muchas veces, los problemas forman parte de fenómenos más complejos, donde es más importante generar las condiciones para su solución y poner de acuerdo a ciertos actores, que defender una solución técnica determinada a cierta definición del problema.

La discusión ética y valorativa del fenómeno público no está terminada y la propuesta presente de tomar al mercado, a la eficiencia, al comportamiento innovador y a la satisfacción del usuario o cliente son avances importantes, pero no resuelven el dilema sustantivo.

Observar con ojos más prácticos los límites y alcances de estas propuestas, y discutir e investigar sobre los equilibrios posibles de alcanzar para tratar con los dilemas que hemos discutido aquí parecieran importantes puntos en la agenda de la discusión pública.

V. Referencias bibliográficas

- ABRAHAMSSON, B., *Bureaucracy or Participation, The Logic of Organization*, Beverly Hills: Sage, 1977.
- ARROW, Kenneth S., *Social Choice and Individual Values*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1951.

DAVID ARELLANO GAULT

- BAÑÓN, R. y E. CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza, 1997.
- BARDACH, Eugene, "From Practitioner wisdom to Scholarly Knowledge and Back again", *Journal of Policy Analysis and management*, vol. 7, núm. 1, 1987.
- BARZELAY, Michael, *Breaking through Bureaucracy*, California: University of California Press, 1992.
- , *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, California: University of California Press, 1994.
- BARZELAY, M. y B. ARMAJANI, "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, núm. 3, 1990.
- BENDOR, J. y T. MOE, *Parallel Systems, Regulation in Government*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- BLAIS, A. y S. DION (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press (s/a).
- BOZEMAN, Barry (comp.), *Public Management Theory: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- BRITAN, Gerald, *Bureaucracy and Innovation. An Ethnography of Policy Change*, Beverly Hills: Sage, 1981.
- BROEK, Julien (comp.), *Public Choice*, Holanda: Lower Academic Pub, 1988.
- BUCHANAN, James, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems", en J. Buchanan y R. Tollison (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, 1972.
- y R. TOLLISON (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, (s/a).
- BURKE, John, "The Ethics of Deregulation or the Deregulation of Ethics?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- CABRERO, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*, México: CIDE, 1993.
- y D. ARELLANO, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y política pública*, México: CIDE, vol. II, núm. 1, 1993.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- CLEGG, Stewart, *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres: Sage, 1990.
- COLOMBO, G. et al., *Rereading America. Cultural Contexts for Critical Thinking and Writing*, Boston: Bedford, 1991.
- CROZIER, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, M. y E. FRIEDBERG, *The Actor and the System*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- DAHL, R., "The Science of Public Administration: Three Problems" en *Public Administration Review*, VII, invierno, 1947.
- DI IULIO, J. John (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- , "What is Deregulating?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- ; G. GARVEY y D. KETIL, *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington: The Brookings Institution, 1993.
- DIMOCK, M., *Administration Vitality, the Conflict with Bureaucracy*, Nueva York: Harper, 1959.
- DOWNS, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co., 1967.
- DUBNICK, J., *American Public Administration: Politics and the Management of Expectations*, Nueva York: MacMillan, 1994.
- DUNEAUX, P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Nueva York: Prentice Hall, 1991.
- ELSTER, J. y A. HYLAND (comps.) (1986), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GORE, Al, *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less*, *National Performance Review*, Washington, 1993.
- GOULDNER, A., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe: The Free Press, 1954.
- GUERRERO, O., *La administración pública del Estado capitalista*, México: Fontamara, 1981.

DAVID ARELLANO GAULT

- HARDIN, Russell, *Collective Action*, Washington: Resources for the Future Press, 1982.
- HAYEK, F. A., *The constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- , *New Studies of Liberty, Economics and the History of Ideas*, Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- HIRSCHMAN, A., *Interés privado y acción pública*, México: FCE, 1986.
- HOLCOMBRE, Randall, *The Economic Foundations of the Government*, Nueva York: New York University Press, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Massachusetts: The Belknap Press, 1981.
- KETTL, Donald F., *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- KIEL, Douglas, *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- KWEIT, M y R. KWEIT, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*, Nueva York: Praeger, 1981.
- LINDBLOM, C., *Inquiry and Change*, New Heaven: Yale University Press, 1990.
- LOVRICH, N. y M. NEIMAN, *Public Choice Theory in Public Administration. An Annotated Bibliography*, Nueva York: Garland Pub, 1984.
- Lynn, Laurence, “The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case?”, en A. Blais y S. Dion (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- , “Public Management Research: The Triumph of the Art over Science”, *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 13, núm. 2, 1994.
- MCLEAN, Iain, *Public Choice. An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- MERTON, R., “Bureaucratics Structure and Personality”, *Social Forces*, XVIII, 1940.
- MISES, L.V., *Bureaucracy*, New Haeven: Yale University Press, 1944.
- MUELLER, Dennis, *Public Choice*, Nueva York: Cambridge University Press, 1979.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- , *Bureaucracy: Servant of Master? Lessons from America*, Londres: Institute of Economic Affairs, 1973.
- , “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, núm. 18, 1975.
- OSBORNE, David, *Laboratories of Democracy*, Boston: Harvard Business School Press, 1988.
- y T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, Nueva York: Addison Wesley, 1992.
- OSTROM, Vicent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama Press, 1972.
- OVERMAN, S. E. y K. J. BOYD, “Best Practice research and Postbureaucratic Reform”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1, 1994.
- PETERS, Guy P., “The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings”, en A. blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- SCHMITZ, D., *The Limits of Government*, Boulder: Westview Press, 1994.
- SCHULTZ, C. L., *The Public Use of Private Interest*, Washington: The Brookings Institution, 1977.
- SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, California: University of California Press, 1949.
- THOMPSON, Frank (comp.), *Revitalizing State and Local Public Service. Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- THOMPSON, Victor, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama: University of Alabama, 1969.
- TULLOCK, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press, 1965.

DAVID ARELLANO GAULT

WALDO, D., *The Administrative State*, Nueva York: Ronald Press, 1948.

WEBER, *Economía y sociedad*, México: FCE, 1969.

WILDAVSKY, "The Once and Future School of Public Policy", *Public Interest*, primavera, 1985.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power*, New Burnswick: Transaction, 1993.

WILSON, W., *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, vol 2, junio, 1886.

WINTER, William (comp.), *Hard Truths. Tough Choices. An Agenda for State and Local Reform*, Nueva York: Rockefeller Institute of Government, 1993.

YATES, D., *Bureaucratic Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.