

Caso de estudio: Ruckelshaus

LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

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

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

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

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

WILLIAM RUCKELSHAUS Y LA AGENCIA DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

A finales de los años sesenta, emergió en el panorama político americano un movimiento ecológico muy potente. Las manchas de petróleo ensuciaban los océanos, las minas echaban a perder las montañas, los bosques eran arrasados y la contaminación invadía las ciudades. Algunos grupos de ciudadanos, movilizados por su propia experiencia ante dichos problemas, y que recibían una creciente atención mediática, se unieron a las filas de las organizaciones ecologistas, convirtiéndose así en un lobby político que exigía al gobierno que limpiara el entorno.

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

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

La discusión política que rodeó el proceso legislativo y la continua supervisión de la nueva agencia reflejan los diferentes intereses en juego en el campo de la protección del entorno. Los “ecologistas” consideraban que el valor social del programa medioambiental era muy elevado y los costes relativamente bajos. Consiguientemente, presionaron por una campaña de limpieza agresiva. Los “contaminadores”, principalmente los grupos industriales y los municipios, se mostraban más escépticos en cuanto a los beneficios sociales y percibían mucho más claramente los elevados costes. Se

resistieron, pues, a iniciar la limpieza. El entusiasmo público para la protección del entorno eclipsó temporalmente el poder de los contaminadores, estableciendo un equilibrio precario de intereses contrapuestos.

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

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

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

Como gestor público, provisto de los recursos y la autoridad que le habían sido confiados a la nueva agencia, Ruckelshaus se enfrentaba al reto de determinar un curso de actuación, una visión para la agencia. Dicha visión

debía reflejar una concepción del valor público que la EPA podía crear para la sociedad.

LA MISIÓN DE LA EPA: LA REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN

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

La reducción de la contaminación como estrategia organizativa

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

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

Una segunda razón podría ser que en aquel momento las condiciones objetivas indicaban que la calidad del entorno se estaba deteriorando, afectando los valores esenciales en este campo, como la salud, la belleza y la preservación del entorno. Sin embargo, es importante recordar que nadie sabía a ciencia cierta si la calidad del entorno se estaba deteriorando o no, cuáles eran las consecuencias de dicha deterioración, o de qué manera se podía luchar contra este deterioro. No existían datos sobre el estado del entorno ni sobre los costes y la efectividad de las posibles intervenciones para reducir la contaminación, que permitieran dar una respuesta con base científica a estas

cuestiones. Consiguientemente, algunos llegarían a la conclusión de que Ruckelshaus debía esperar prudentemente hasta que dispusiera de pruebas suficientes que justificaran el lanzamiento de un programa de limpieza medioambiental muy caro. Ésta era, sin duda, la opción que el presidente Nixon y su equipo preferían.

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

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

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

En cuanto a la viabilidad operativa, la frase también presentaba unas características atractivas. Identificaba la tarea operativa central que la organización debía ejecutar: encontrar alguna manera para motivar a los agentes contaminantes a reducir la contaminación atmosférica y acuática. Y estaba formulada de manera que permitía a Ruckelshaus alcanzar resultados inmediatos sin revisar los objetivos operativos de la organización. Tal y como comentó un participante en un curso para directivos en la Kennedy School:

“Ruckelshaus ha encontrado un objetivo organizativo que es de inmediata implementación, pero nunca totalmente alcanzable y, consiguientemente, siempre se puede mejorar”.

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

Primera estrategia para la puesta en práctica: mantener la legitimidad

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

El compromiso de Ruckelshaus también le obligó a mostrar cierto grado de independencia respecto a la Casa Blanca, ya que la gente percibía a Nixon como un personaje escéptico sobre el valor de la cruzada ecológica. Cuando la posición independiente y el entusiasmo ecologista de Ruckelshaus pusieron en peligro sus relaciones con el equipo de la Casa Blanca, éste argumentó que su posición activista neutralizaba la amenaza políticamente poderosa del senador Muskie. Este argumento le permitió mantenerse razonablemente alineado con uno de sus más importantes supervisores.

Además, durante todo el mandato, Ruckelshaus mantuvo canales de comunicación - y potencialmente de influencia - con aquellos congresistas

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

Segunda estrategia para la puesta en práctica: decisiones políticas sustantivas

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

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

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

avances en la limpieza del entorno pero sin infligir costes económicos desorbitados.

Tercera estrategia para la puesta en práctica: construir capacidades operativas

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

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

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

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

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

Tercero, las acciones simbólicas contra los agentes contaminantes le ayudaron a fortalecer el movimiento ecologista centrando su atención en los objetivos visibles y consiguiendo así un potencial y poderoso aliado. Esta alianza permitiría mantener el flujo de dinero y autoridad para la organización en el futuro mientras que produciría beneficios operativos casi instantáneamente. Cuanto más fuerte fuera el movimiento ecologista, más pronto los contaminadores se verían obligados a tomar acciones para limpiar el entorno. El movimiento podía conseguir educar y persuadir a los contaminadores al mismo tiempo que presionarlos para cambiar. Y lo que es más importante, indicaría a los contaminadores que eventualmente se verían obligados a dejar de contaminar y que consiguientemente se podrían ver beneficiados si empezaban a adaptarse antes que la competencia en lugar de esperar que la EPA los inspeccionara.⁸⁴ La EPA se vio obligada a confiar en estos efectos, ya que disponía de un poder limitado para imponer inmediatamente un programa de limpieza ecológica sin la presión social para un cumplimiento voluntario.

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

Aunque a corto plazo la unidad de imposición fue la prioridad más importante, el problema fundamental que la organización afrontaba a medio plazo era convertir su autoridad política y legal para limpiar el entorno en obligaciones específicas para los contaminadores. La legislación sobre limpieza de la atmósfera y el agua había establecido unos procedimientos particulares para conseguir dichos objetivos. En el caso de la atmósfera, el gobierno federal

estaba autorizado a establecer estándares de calidad atmosférica, y los estados estaban obligados a desarrollar planes estatales de control de la contaminación para asegurar el cumplimiento de los estándares federales. En el caso de la contaminación acuífera, los estados decidían tanto sobre los estándares de limpieza a conseguir como sobre la manera en que el coste de la limpieza se distribuía entre los contaminadores. El programa de contaminación acuífera también incluía una sustanciosa subvención federal para las agencias municipales de la vía pública; mientras que el programa de contaminación atmosférica dependía solamente de la autoridad del gobierno para conseguir sus propósitos.

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

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

Consideró que el talón de Aquiles de la EPA a largo plazo sería probablemente la base científica para justificar el esfuerzo en la limpieza. A corto plazo, la indignación en contra de la contaminación sería suficientemente fuerte como para mantener el apoyo para una acción razonablemente decidida. Existían suficientes objetivos flagrantes y económicamente insignificantes para permitir a la EPA justificar su misión global o sus decisiones específicas respecto a determinadas empresas. Para mantener la legitimidad sobre la cuestión, la indignación debía apoyarse en una base científica. Para crear esta capacidad, Ruckelshaus debía crear una organización atractiva para los científicos medioambientales de primer nivel; debía darles suficiente tiempo, no sólo para desarrollar la base de conocimiento, sino también para formar a la gente que pudiera levantarla. Organizativamente, la mejor manera de conseguir estos objetivos fue crear una Unidad de Investigación Científica que aislara a los científicos que trabajaban en ella de las demandas operativas del corto plazo mientras los mantenía centrados en la misión de la EPA.

Los resultados

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

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

Pero estos puntos negativos solamente sugieren que una sola estrategia no puede conseguirlo todo a largo plazo. De hecho, por definición, una estrategia acentúa algunos propósitos a expensas de otros.⁸⁶ Además, la decisión sobre qué priorizar, siempre se ve condicionada por el momento en que se toma la decisión. Cualquier estrategia parece menos adecuada con el paso del tiempo. En consecuencia, el test correcto para una estrategia no consiste en resolver todos los problemas para siempre, sino en si resuelve los problemas más importantes para los años venideros y deja un margen razonable para adaptarse a cuestiones que no fueron anticipadas en un primer momento. Según este test, la estrategia de Ruckelshaus para la EPA parece bastante valiosa.

Extracto de: **Mark Moore**, “*Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*”, 1ª edición, Barcelona, Paidós, 1998, capítulo 3.
Documento transcrito y revisado por Rafael Vallejos.
Diploma en Gerencia Pública - Superintendencia de Electricidad y Combustibles