

## PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

17. L. Emmerij, *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*
18. J. Lacouture, *Jesuitas, 2. Los continuadores*
19. J. L. Gordillo, *La objeción de conciencia*
20. S. P. Huntington, *La tercera ola*
21. K. R. Popper, *En busca de un mundo mejor*
22. D. Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*
23. J. Riechmann y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad*
24. F. Calderón y M. R. dos Santos, *Sociedades sin atajos*
25. J. M. Guéhenno, *El fin de la democracia*
26. S. G. Payne, *La primera democracia española*
27. E. Resta, *La certeza y la esperanza*
28. M. Howard Ross, *La cultura del conflicto*
29. S. P. Huntington, *El choque de las civilizaciones*
30. G. Kepel, *Al oeste de Alá*
31. K. R. Popper, *La responsabilidad de vivir*
32. R. Bergalli y E. Resta (comps.), *Soberanía: un principio que se derrumba*
33. E. Gellner, *Condiciones de la libertad*
34. G. Bosetti (comp.), *Izquierda punto cero*
35. C. Lasch, *La rebelión de las elites*
36. J. P. Fitoussi, *El debate prohibido*
37. R. L. Heilbroner, *Visiones de futuro*
38. L. V. Gerstner, *Reinventando la educación*
39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
40. N. Bobbio, *La duda y la elección*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
44. M. H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*
45. P. Van Parijs, *La libertad real para todos*
46. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
47. P. O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
48. M. Randle, *Resistencia civil*
49. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
50. A. Margalit, *La sociedad decente*
51. D. Held, *La democracia y el orden global*
52. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
53. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
56. D. Osborne y P. Plastrik, *La reducción de la burocracia*
57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kotler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*

1778  
c. 1

Mark H. Moore

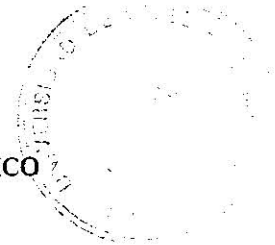
# Gestión estratégica y creación de valor en el sector público

para F.C.E. 11 22.100,-  
enero 2002

0758

Primera parte

VISIONES DEL VALOR PÚBLICO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### DIFERENTES ESTÁNDARES PARA MEDIR EL VALOR PÚBLICO

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

democrático es vulnerable a diferentes tipos de corrupción, ha constituido el reto persistente de quienes han querido ofrecer una teoría de la gestión pública en democracia.<sup>15</sup> Con el tiempo, hemos confiado en diferentes conceptos como estándares para definir los propósitos directivos.

*Conseguir objetivos de manera eficiente y eficaz*

Durante la mayor parte de nuestra historia reciente, la concepción predominante ha consistido en que los directivos públicos deben trabajar para conseguir los objetivos marcados por los mandatos legislativos de la manera más eficaz y eficiente posible.<sup>16</sup> Consecuentemente, el trabajo del concejal de la vía pública es limpiar las calles lo más eficaz y eficientemente posible.

Es fácil estar de acuerdo con dicha concepción. Sin embargo, una reflexión más profunda revela una característica de este estándar que comúnmente se da por supuesta: dicha concepción tradicional establece la preeminencia de los procesos políticos —principalmente legislativos— en la determinación de lo que es valioso que el sector público produzca. Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear la voluntad colectiva, y que ven en el sistema democrático la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses individuales y colectivos, no es sorprendente que dejen decidir al proceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos.<sup>17</sup> Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia.

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

*Competencia políticamente neutral*

En el último cambio de siglo, Woodrow Wilson ofreció una solución: separar la política de la administración y perfeccionar cada actividad en su propia esfera.<sup>20</sup> Consiguientemente, los directivos públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera coherente en políticas bien definidas. Como productos de intensos procesos políticos, las políticas gozarían de toda la legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles.

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

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

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

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

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

#### *Técnicas analíticas para medir el valor público*

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

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

① En la discusión sobre la utilidad de dichas técnicas para el esfuerzo del gestor público respecto a definir y medir el valor de su tarea, cabe mencionar tres puntos clave. En primer lugar, por razones que

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

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

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

② En segundo lugar, debemos distinguir entre el uso de dichas técnicas para estimar *ex ante* si una iniciativa pública puede ser valiosa o no y el uso *ex post* para determinar si el programa ha tenido éxito. El análisis de políticas se centra a menudo en el primero, mientras que la evaluación de programas lo hace en el segundo. Dicha distinción es particularmente importante cuando uno utiliza comparaciones con la gestión en el sector público con el fin de ofrecer consejos para los gestores del sector público sobre cómo podrían calcular mejor el valor de sus actividades.

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

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

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

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

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

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

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

#### *Enfatizar el servicio al cliente y su satisfacción*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



vidad pública discrepan sobre lo que debe hacer, y en parte porque los mismos directivos se consideran expertos en definir y resolver los problemas a los que se enfrenta la sociedad, el concejal de la vía pública tiene una cierta discrecionalidad tanto en la propuesta como en la decisión final sobre la utilización de los recursos.<sup>35</sup> Su problema consiste entonces en juzgar cómo se pueden utilizar para aumentar el valor de la actividad de la que es, temporalmente, responsable.<sup>36</sup>

### *El producto de la recogida de basuras*

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

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

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

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

Las autorizaciones se justifican generalmente a través de una descripción del valor de las actividades.<sup>37</sup> Para ser útil, la descripción debe convencer no sólo a los individuos en su función de cliente y beneficiario de las calles limpias, sino también a la comunidad en su conjunto, o más exactamente a los individuos en su rol de ciudadanos, miembros de una sociedad, y a sus representantes en las instituciones políticas. Desde luego, no hace falta repetir a diario esa descripción. Una vez establecida, se impondrá la tradición. Sin embargo, la descripción debe existir, aunque sólo sea para poder recordarla, si llega la ocasión de reconsiderar o reautorizar la actividad.

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

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

Una justificación más sólida es la afirmación de que los departamentos de la vía pública protegen la salud pública. En esta concepción, la recogida de basuras es valiosa porque produce una cadena de efectos que protege a los ciudadanos de epidemias.<sup>38</sup> Limpiando los residuos orgánicos de las calles se reduce el ritmo de reproducción de las bacterias, sin mencionar las ratas, que son estéticamente negativas y que conllevan elevados riesgos sanitarios. Esta rutina, a su vez, reduce la posibilidad de una epidemia.

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

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

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

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

#### *Los costes de la recogida de basuras*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Justificaciones para la intervención pública*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas distintas formas expresan el diferente estatuto que los dos valores —limpieza y salud— tienen en nuestra política. La limpieza es más una mejora de la calidad de vida que una necesidad y, por consiguiente, de su producción y distribución se puede encargar perfectamente el mercado si no existe algún problema técnico que lo impida. La salud constituye un bien primario ligado a las aspiraciones generales, y de ahí que su producción y distribución se conviertan en un importante foco de la sociedad que actúa a través del gobierno para que se haga con justicia.<sup>30</sup>

Dentro del marco de la producción y distribución eficiente de calidad de vida para quienes realmente la valoran, la intervención pública se justifica en base a tres argumentos. Primero, la existencia de economías de escala en la recogida de basuras.<sup>30</sup> Eso ocurre, bien porque la tecnología de la recogida de basuras muestra costes decrecientes respecto a la producción o porque el valor asociado a la recogida de basu-

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

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

Segundo, aunque las calles limpias, el aire fragante y la ausencia de basura son cosas que los ciudadanos aprecian, actualmente no tienen ni propietario ni precio.<sup>31</sup> Fruto de ello, los ciudadanos carecen de incentivos para «producir» estos bienes depositando la basura en un sitio distinto de las calles.

Para tratar este problema, la sociedad puede decidir proclamarse propietaria común de estos espacios públicos. Una vez establecida la propiedad de éstos, podría desear un mercado para su propio uso, cobrando a los ciudadanos por el privilegio de dejar basuras, o, basándose en su autoridad, obligar a los ciudadanos a mantener esas áreas limpias, bajo pena de multa y condena en el caso de infringir las ordenanzas públicas.<sup>32</sup> Alternativamente, se puede decantar por ofrecer el servicio a través de una agencia pública, haciendo innecesario que los ciudadanos produzcan basura. En el caso de la recogida de basuras, la sociedad ha confiado a menudo en una combinación de estas opciones, con una cierta tendencia hacia la producción pública.

Tercero, dado que los beneficios estéticos y sanitarios de la recogida de basuras revierten generalmente en todos los ciudadanos, es difícil excluirles del disfrute de dichos beneficios, incluso a los que se niegan a pagar.<sup>33</sup> Es evidente que todos los ciudadanos tienen un incentivo para esconder sus verdaderos intereses sobre el grado de limpieza de las calles. Si no contribuyen a la limpieza, es posible que otro lo haga, y se podrán beneficiar de ello sin tener que hacer el trabajo. O, aunque estén dispuestos a contribuir adecuadamente, se pueden mostrar reticentes a hacerlo por miedo a ser explotados y considerados ingenuos por sus ciudadanos más cínicos. En cualquiera de los casos, la ciudad acabará estando más sucia de lo que los ciudadanos desearían, porque todos dejarían de contribuir a su limpieza. Para evitarlo, la sociedad puede obligarles a realizar aportaciones financieras y de otro tipo para resolver lo que es, al fin y al cabo, un problema colectivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ✓ *El valor del proceso de autorización*

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

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

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

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

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

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

rencias en los deseos y capacidades privadas para mantener los barrios limpios.<sup>65</sup>

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

Generalmente, las cuestiones sobre la eficacia administrativa y la eficiencia del programa se debaten en términos de eficacia y eficiencia en lugar de equidad y justicia. Estos conceptos casi nunca aparecen en los informes de las agencias públicas, revelando fracasos en los resultados, sino que, por el contrario, suelen proceder de fuentes externas: algún error catastrófico, aunque temporal, en el funcionamiento, como por ejemplo la incapacidad de limpiar las calles a causa de una nevada inesperada; o un artículo periodístico sobre corrupción, dispendio e ineficiencia en el departamento de la vía pública; o el inicio de un amplio esfuerzo para aumentar la productividad hecho por un nuevo equipo de gobierno; o el lanzamiento de un nuevo proyecto por el concejal (por ejemplo, un programa de exterminio de ratas en las viviendas desocupadas); o el estímulo para limpiar el vecindario.<sup>66</sup> Estos debates sobre el funcionamiento de una organización se suelen resolver a través de informes, estudios y el establecimiento de nuevas políticas y procedimientos diseñados para rectificar el problema.

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

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

puede tener en cuenta en mayor o menor medida la información sobre el funcionamiento en el pasado y las oportunidades futuras; las decisiones que adopte pueden ser más o menos razonables, etc. Las características particulares de este proceso de autorización son muy importantes, ya que es este proceso el que vincula la actividad de recogida de basuras a quienes utilizan la organización como una institución de una sociedad justa y bien ordenada.<sup>67</sup>

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

#### *El valor capital de la institución*

Hay una última cosa que debemos destacar respecto de la recogida de basuras. Generalmente, una organización determinada, como por ejemplo, un departamento municipal de la vía pública, realiza una cierta actividad. Con el tiempo, esta organización adquiere un sólido conocimiento técnico en materia de recogida de basuras;<sup>68</sup> dispone de procedimientos operativos que permiten la extraordinaria tarea de combinar trabajadores y equipamiento de toda la ciudad y mandarlos a recoger basura; mantiene un equipo de trabajadores que saben dónde deben ir y lo que deben hacer; utiliza sistemas contables para mostrar a los directivos y supervisores cuánto cuesta recoger basura y qué parte del presupuesto se ha consumido ya; y emplea algunos directivos que aseguran que todo el mundo en la organización lleva a cabo su tarea. Todas estas capacidades operativas representan la inversión que ha realizado la sociedad en el departamento municipal de la vía pública.

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

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

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

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

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

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

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

#### HACIA UNA VISIÓN GERENCIAL DEL VALOR PÚBLICO

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### NOTAS

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

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

3. Puede que no sea totalmente cierto que los directivos del sector privado son responsables de la concepción de los productos o servicios. Es más común considerarlos como responsables de producir los productos que han sido concebidos por otros, la alta dirección de la empresa y el departamento de marketing. Sin embargo, si pensamos que la alta dirección y el personal de marketing también son «directivos», entonces está claro que los directivos de una empresa son responsables tanto de concebir como de producir los productos. Más aún, cada vez es más común que las empresas privadas se estructuren con el fin de fomentar la capacidad de decisión de los directivos de nivel medio. Véase, por ejemplo, Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16. Véase capítulo 1, nº 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39. Paul Berman, «The Study of Macro- and Micro-Implementation», *Public Policy*, vol. 26, nº 2, primavera de 1978, págs. 157-184.

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

41. Para un catálogo interesante de instrumentos de política pública que incluye aquellos que utilizan en gran medida tanto autoridad como dinero, véase Michael O'Hare, «A Typology of Governmental Action», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, nº 4, otoño de 1989, págs. 670-672.

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

43. Para una discusión general acerca del diseño y el uso de dichas campañas, véanse Philip Kotler y Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Free Press, 1989. Para una discusión sobre la eficacia de dichas técnicas, véanse Janet A. Weiss y Mary Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Public Policy and Management*, vol. 13, nº 1, 1994, págs. 82-119.

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

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

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

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

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

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

51. *Ibid.*

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

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

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

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

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

57. *Ibid.*, sección 131.

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

59. Ken Winston, «On Treating Like Cases Alike», *California Law Review*, vol. 62, nº 1 (1974), págs. 1-39.

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

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

62. Para una extensa discusión de este criterio de eficacia, véase Stokey y Zeckhauser, *Primer*, págs. 155-158.

63. *Ibid.*, págs. 312-315.

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

65. Éste es un principio de la «equidad horizontal»: todo el mundo recibe el mismo trato, sea cual sea su estatus. Para una discusión de este principio en el contexto tributario, véase Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1989, págs. 218-219, 223-228. Para una discusión sobre las leyes y la justicia, véase Winston, «On Treating Like Cases Alike».

66. Para mucha gente, es un poco decepcionante que los sistemas contables de las organizaciones públicas no generen discusiones políticas acerca de la relación coste-eficacia de dichas organizaciones, como ocurre en el sector privado. Quizás esta diferencia existe porque los sistemas de control de las organizaciones del sector público son menos eficaces a la hora de revelar la capacidad de producir valor de dichas organizaciones. Pero también puede significar que el mercado político parece menos interesado en los «números» que en las «historias» que supuestamente muestran la importancia de la organización. Evidentemente, este sesgo demuestra que la publicidad y la cobertura mediática tienden a ser sistemas de rendición de cuentas más eficaces que los procesos rutinarios de supervisión; además, las «historias» son más propensas a captar los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

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

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Las manchas de petróleo