

RECENSIONES

Parrado, Salvador. *El análisis de la gestión pública*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

Charles W. Mills, célebre sociólogo norteamericano, dedicó varios capítulos de su *La imaginación sociológica* a criticar con mordacidad la manía de escribir de forma enrevesada y casi ilegible que predominaba entre los ambientes académicos de su época, para no decir prácticamente nada. Stanislav Andreski, John Kenneth Galbraith y Alvin Gouldner en algunos párrafos de sus obras corroboran tal aserto y llegan a elaborar una sociología de escribir mal. Según ellos en la academia contemporánea triunfarían aquellos autores que peor escriben y que, por tanto, son más difícilmente comprendidos, pues esto les daría un aura de profundidad académica y los separaría del común de los mortales incapaces de escribir sin ser entendidos. No dejaría de ser un trasunto académico del viejo relato del traje nuevo del emperador, según el cual todo el mundo se da cuenta de la vaciedad del contenido de sus obras pero nadie osa advertirlo por vergüenza o por ser tratado de ignorante. Esta perniciosa tendencia es por desgracia también muy frecuente en el ámbito de las ciencias administrativas y muy en especial en el ámbito de la gestión pública, donde domina, salvo honrosas excepciones, un estilo literario vacío, poblado de neologismos sin sentido y con contenidos huecos plagados de tópicos. Por tanto de ser cierta la afirmación de Mills este libro que aquí analizamos debería tener muy poco futuro, pues es un libro claro, lleno de contenidos e interesantes reflexiones, con ideas y propuestas y sobre todo muy bien escrito, con un estilo literario claro y en muchas ocasiones hasta ameno, algo rara vez visto en un libro de estas características. El autor evita el fárrago estadístico y la formalización matemática y hace propuestas de política (no olvidemos que la gestión pública es una de las ciencias políticas y como todas ellas está influida por valores e ideologías) lo cual no reduce en absoluto el rigor académico del escrito. Además abunda en ejemplos prácticos de gestión aplicables a nuestro contexto político-administrativo, lo que es muy de agradecer dado que la mayor parte de los trabajos de esta índole, al ser traducciones de textos norteamericanos o británicos no se adecuan a las características de gestión propias de nuestro entorno.

Es un trabajo muy comprensivo, que incluye aspectos como la gestión financiera o la gestión de la información en las administraciones públicas, algo que tampoco es muy habitual encontrar en la literatura de nuestro entorno, y sobre todo porque se abre a nuevas perspectivas de gestión como los partenariados público-privados o las externalizaciones, que no gozan en nuestro país de buena prensa al ser identificadas con una suerte de hegemonía del neoliberalismo y del llamado pensamiento único. De

hecho este tipo de propuestas confundidas con privatizaciones, cuando no son tal, han despertado una tenaz campaña de oposición en determinados sectores de la opinión pública, y han sido incluso revertidas judicialmente, cuando no implican más que un cambio en la forma en que se prestan los servicios públicos, sin que se produzca una renuncia expresa al suministro estatal de servicios públicos. Sus propuestas son moderadas dentro del actual marco de prestación pero dada la casi nula cultura en ciencias administrativas de la mayor parte de los trabajadores públicos (su formación es casi toda ella jurídica, salvo algunos cuerpos) y, por tanto, del conocimiento de realidades administrativas ajenas a la nuestra, es muy probable que sean tratadas como un producto ideológico del capitalismo más salvaje y por tanto rechazadas a priori por estos, cuando merecerían ser por lo menos discutidas.

Otra de las virtudes de este libro es la de abrir la puerta a muchos debates académicos en el área de la gestión pública. Yo quisiera discutir dos, que quizás no sean aquellos a los que el autor dedique más atención, pero sí que me parecen del suficiente interés para abordarlo, dado que son a mi entender centrales para entender la naturaleza de la gestión pública. No quiere este decir que la gestión de recursos humanos, la confianza, o el excelente análisis que se realiza de la función directiva en las administraciones públicas sean de poca relevancia, sino que queremos discutir aquí los aspectos que se refieren a la propia naturaleza de la gestión pública como disciplina diferenciada. El primero es el que se refiere al viejo debate sobre la distinción entre gestión pública y privada y su conclusión es a mi entender es correcta. A pesar de sus semejanzas ambas son distintas en esencia y no pueden ser asimiladas fácilmente, o como decía el título de un clásico artículo sólo son parecidas en sus aspectos más superficiales. Es correcta, además de porque está condicionada por objetivos de corte político como la equidad y por la distinta motivación de sus respectivos directivos, porque la pública no está ni puede estar por su propia naturaleza sometida a un cálculo racional de beneficios y costes, y este es un aspecto que casi nunca se aborda en este debate. Ludwig von Mises en un pequeño libro llamado *Burocracia*, muy desconocido en nuestros ámbitos académicos plantea el problema en términos diferentes a los habitualmente tratados en lo que respecta a este debate. Para este autor el gestor de una administración privada está condicionado (directamente si es el propietario e indirectamente por los mercados financieros si es un gerente contratado) por los resultados de su praxis gerencial. Esto es si hay beneficios los recibe él y si hay pérdidas tiene que asumirlas él también. Cualquiera que haya jugado a las cartas con dinero o con botones se da cuenta inmediatamente de que se juega muy distinto si uno tiene beneficios y pérdidas severas o si no se juega nada más que el prestigio en el evento. Lo mismo acontece en el ámbito de la gestión pública y la privada. Las administraciones públicas forman parte del aparato políti-

co administrativo y la permanencia, expansión o reducción de la administración bajo su responsabilidad dependerá siempre de los criterios marcados por el decisor político. A eso se le suma la imposibilidad de cálculo racional de costes y beneficios en una administración pública, pues estos son costes o beneficios meramente contables esto es se refieren sólo a la gestión de los fondos asignados, sin considerar si esta asignación es o no correcta, tanto en cantidad como en la propia pertinencia de la existencia de tal organización. . Por ejemplo podemos decir que una empresa pública determinada es ineficiente por que cierra el ejercicio con déficit. Pero el año que viene, por ejemplo, la podemos dotar con el doble de presupuesto y cerrar por tanto con superavit y considerar por tanto con la misma razón que ese año se ha comportado eficientemente. Ni una cosa ni la otra, pues no hay forma de saber en ausencia de mercado y precios cual es la asignación correcta de fondos. Tampoco sabemos a priori si tal unidad administrativa o agencia es pertinente, esto es si su existencia es o no necesaria para el buen discurrir social. Este aspecto es también abordado en el libro, aunque queda sólo esbozado y sería de gran interés que el autor lo desarrollase en ulteriores trabajos. No se aborda en cambio la cuestión de las administraciones contraproductivas a las que se referían Hogwood y Peters en su clásico libro sobre la patología de la política pública. Esto es de las administraciones que cuanto mejor desempeñan su función más daño pueden causar a la sociedad. Es obvio el caso en lo referido a policías políticas represivas o censores (también forman parte del entramado administrativo) peor no tanto en el caso de otras administraciones como la educativa (si los contenidos no se adecuasen a la necesidad social o propagasen ideas de odio), la sanitaria (esterilizaciones masivas como las llevadas a cabo en muchos países en otras épocas) o la de justicia (si las leyes son manifiestamente injustas). Por eso lo primero que debería debatirse en un curso de gestión pública es la pertinencia o no de la propia administración prestadora y el contenido de su servicio, antes de proceder a mejorar o no su funcionamiento y nuestra disciplina no parece muy proclive a tales debates.

El segundo tema que considero debe ser discutido es el de la escala y la diferenciación vertical, que el autor estudia en el capítulo 10 del libro. Es un tema raramente discutido, pues se dan por ciertos los proverbios de la escala y de la necesidad de simplificar la administración y uno de los grandes méritos de este libro es la atención que se le presta. Pero como Simon diría son proverbios y estos no siempre se corresponden con la realidad y son muchas veces contradictorios entre sí. El tema de la escala y el diseño administrativo pudiera en principio parecer una cuestión baladí pero a mi entender está en la misma esencia de nuestro concepto de lo que es la gestión pública, pues lo que entendemos como racional cuando actuamos en otros ámbitos de la vida parece absolutamente irracional

cuando pasamos al ámbito público. El sector público está aún muy imbuido de una lógica cartesiana de diseño, a pesar de las advertencias de autores como Vicent Ostrom en libros como *The Intellectual Crisis of Public Administration* por relativizar su pertinencia, y se pretende que este deba ajustarse a un plan de diseño elaborado por la mente de algún tecnócrata en vez de adecuarse a la compleja realidad de la vida política y administrativa. En el mundo del mercado y en la vida cotidiana podemos observar todo tipo de redundancias y duplicidades sin que nos llamen la atención, por ejemplo calles llenas de bares en vez de uno sólo más grande, pero en cuanto pasamos al ámbito público nuestra forma de razonar cambia y nos parece absurdo que existan administraciones distintas prestando competencias, cuando muy probablemente tal competencia entre administraciones sea la única forma de establecer algún tipo de benchmark que nos permita obtener la información precisa para un desempeño administrativo más o menos correcto. Lo mismo ocurre con la escala en las administraciones públicas. Hay que partir de la base de que en el mundo de la política no existe tal concepto como la escala. No se puede predicar la escala correcta de una administración porque ni los propios estados en los que las administraciones prestan sus servicios la tienen. En el planeta existen estados de todos los tamaños y dimensiones y no se puede predicar seriamente cuales son los que funcionan a escala apropiada o no, pues como antes vimos los sistemas políticos no pueden actuar con costes y beneficios. Un habitante de Luxemburgo no arece quejarse de su escala frente a uno de la India por ejemplo, no se percibe que le falte ningún servicio esencial por vivir en tan diminuto país. La escala sólo se puede establecer de acuerdo con una definición previa de los servicios a prestar por la administración y tal definición es por tanto trucada en origen. Podemos establecer por ejemplo que un país necesita un portaaviones para ser viable y determinar por tanto que Irlanda o Islandia no son viables por no tenerlo, Pero ¿es necesario un portaviones? De la misma forma podemos determinar que un ayuntamiento solo es viable si tiene un polideportivo, pero ¿Por qué es necesario tenerlo en exclusiva? ¿Por qué no puede ser compartido, entre dos o tres ayuntamientos, o incluso entre dos y medio? En la definición de los servicios a prestar está la trampa de la escala. Cambiemos esta definición y podremos observar como la escala “óptima” cambia. La cuestión de la escala también afecta al diseño de los sistemas de información como bien se debate en el capítulo 13, y a ellos también se les puede aplicar lo dicho anteriormente. De hecho los problemas de centralización de la información son los que pueden determinar la viabilidad o no de una organización como apuntó Hayek hace muchos años al debatir la viabilidad de las economías de planificación central. También sería necesario recordar que los beneficios de la escala pueden ser contrapesados por los costes de distribución del

servicio, como apuntó ya hace muchos años revistagapp@inap.es el economista norteamericano Ralph Borsodi, y hoy en día Kevin Carson en su *Theory of the Organization*.

Pero esto no son más que algunos comentarios al trabajo. Este es buena prueba de la madurez de los estudios en administración y gestión pública en España, que como podrá observar el lector no tienen ya nada que envidiar a los estudios de otros países y es la prueba también de nuestra realidad administrativa no necesita ya desde hace algunos años de recurrir a modelos ajenos para ser comprendida. Trabajos como este son una excelente prueba.

Miguel Anxo Bastos Boubeta
Universidade de Santiago de Compostela