



LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SOCIEDAD TEMPORAL *

35:301.19

Por FREDERICK C. MOSHER y VIRGIL ZIMMERMANN

Sumario: I. EL ESTUDIO DE FREDERICK MOSHER: 1. Introducción. 2. Hipótesis. 3. Anomalías. 4. La sociedad temporal. 5. Consecuencias para las organizaciones públicas. 6. Consecuencias para la Administración pública. 7. Consecuencias para los sistemas de personal. 8. Consecuencias para las Universidades. 9. Nota final: Las Escuelas de Administración Pública.—II. LA RESPUESTA DE VIRGIL B. ZIMMERMANN: 1. Introducción. 2. Hipótesis iniciales. 3. Tendencias contradictorias en la Administración pública americana. 4. ¿A dónde va la Administración pública? 5. Consecuencias del profesionalismo. 6. Consecuencias para la administración de personal.

I. Estudio de Frederick C. Mosher

1. INTRODUCCIÓN

ESTE estudio aborda esencialmente dos cuestiones: la primera de ellas—referida a los servicios públicos en los Estados Unidos—podría sintetizarse en este doble interrogante: ¿dónde estamos y a dónde vamos?; la segunda cuestión, que se

* El estudio del profesor MOSHER se publica por gentileza de la *Public Administration Review*, donde inicialmente fue dado a conocer.

Tras su publicación original el profesor VIRGIL ZIMMERMANN solicitó autorización del autor para efectuar su glosa. Dado el interés de ambos trabajos se ha considerado oportuno incluirlos conjuntamente y bajo el mismo título en este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

deduce de la primera, es la siguiente: ¿cómo podemos y debemos prepararnos para afrontar las probables exigencias futuras de nuestros sistemas de formación y gestión de la Administración pública?

No pretendo tener ninguna experiencia en ese campo de estudios y especulación, cada vez más popular, que recibe el nombre de futurología. Este documento no contiene ninguna predicción en cuanto a cómo será en el año 2000 la Administración pública o los Estados Unidos o el mundo. Las predicciones a largo plazo realizadas en el pasado han resultado sumamente falibles, incluso cuando se referían a cosas tan específicas y mensurables como necesidades de recursos, energía y población. El margen de error de las predicciones sobre la sociedad, las instituciones sociales y el comportamiento individual es muchísimo mayor. Ello se debe en parte a la dificultad de predecir qué individuos, a través de sus instituciones sociales, ejercerán su control o influencia y en qué direcciones. También se debe al ritmo de cambio social, tanto en lo que afecta a su velocidad como a su aceleración aparentemente uniforme. Y también se explica por el hecho de que algunos cambios recientes y presentes parecen estar en contradicción con otros. En numerosos sectores parece como si nos moviéramos en direcciones diferentes.

El análisis que sigue no contiene afirmaciones a largo plazo. Es más bien un intento de deducir de nuestra experiencia de los últimos años—la década de los sesenta—algunas posibilidades sobre los venideros—la década de los setenta—. En cuanto a la fuerza de estas últimas se exponen algunas observaciones provisionales sobre cuatro temas conexos:

- El carácter naciente de las organizaciones públicas administrativas.
- Las necesidades incipientes de la Administración pública, con particular referencia a su personal dirigente.
- El cambio en los sistemas de dirección del personal de la Administración pública.
- Y programas de las Universidades para el personal público.

2. HIPÓTESIS

Las prescripciones y predicciones que siguen se basan en una multitud de hipótesis (como la mayoría de las previsiones), y es preciso establecer algunas de ellas. En primer lugar, figuran algunas que son esencialmente negativas, aunque optimistas, al menos desde mi punto de vista. Tales hipótesis estriban en que en los próximos años no habrá ni revoluciones que derriben súbitamente gobiernos u otras instituciones establecidas o echen por tierra sistemas vigentes de valores y creencias. En otras palabras, aunque el cambio social y los cambios de las instituciones y del comportamiento continuarán produciéndose con una rapidez igual al menos a la de hoy día, los pasos del futuro se darán sobre las huellas marcadas hoy y en el pasado reciente.

Una segunda hipótesis se refiere a la amplitud, la profundidad y la aplicación del conocimiento humano. La época transcurrida desde la segunda guerra mundial ha recibido diversos nombres: la revolución postindustrial, la revolución científica, la revolución profesional, la revolución de la información, la revolución de la cibernética, la explosión del conocimiento, la era tecnológica. Todas estas calificaciones hacen hincapié en factores diferentes; pero el tema central es homogéneo: el conocimiento, particularmente de las ciencias del ordenador y de la tecnología, está creciendo a un ritmo rápido, y a medida que se aplica a los asuntos públicos está produciendo rápidos y enormes cambios en la naturaleza de la sociedad y en las capacidades, los valores y el comportamiento de los seres humanos. Además, como dice Paul T. David, «... el mundo naciente del futuro, sea cual sea el calificativo que se le aplique, será evidentemente un mundo dotado de crecientes posibilidades de intervención y control humanos, tanto buenos como malos» (1). Paralelamente, el propio conocimiento, su procreación y aplicación ha cobrado un valor cada vez mayor para el hombre, al igual que las instituciones que lo desarrollan, aplican y transmiten. La riqueza o la capacidad de generar ingresos se percibe cada vez más como conocimiento y su aplicación cada vez menos como propiedad. Se supone aquí que esta tendencia se acentuará.

(1) «The Study of the Future». *Public Administration Review*, XXVIII, 2, marzo-abril 1968, p. 193.

Un tercer tipo de hipótesis se refiere a la función del Gobierno en la determinación de las estrategias, las posibilidades y los medios de acción para el futuro. El Gobierno ha cesado de ser simplemente el guardián de la paz, el árbitro ocasional de disputas y el proveedor de servicios comunes y generales. Para mejor o para peor, el Gobierno se ha convertido directa e indirectamente en el principal innovador, el determinante de las prioridades sociales y económicas, el guía y el guardián de los valores sociales, el capitalista, el empresario o el subvencionador y avalista de la mayoría de las nuevas empresas de escala superior. Este hecho ha añadido a la política y a la Administración pública americana dimensiones de amplitud y profundidad y de centralismo e importancia, cuyos únicos precedentes se manifestaron en la dirección de las grandes guerras y durante la gran depresión de los años treinta. Prácticamente en cada problema importante y en cada desafío y oportunidad relevantes nos volvemos al Gobierno, ya se trate del cultivo de los fondos oceánicos, del control del tiempo, de la exploración del espacio exterior, de la formación de los minusválidos para el trabajo, de la provisión de guarderías infantiles para las madres trabajadoras, del control del crecimiento demográfico, de la eliminación de la discriminación por motivos de raza o sexo, del falseamiento del tipo de interés, de la reducción de los efectos de la esquizofrenia, del rescate de un ferrocarril de la bancarrota, de proteger a los niños contra juguetes peligrosos o de purificar el aire.

Cierto que el Gobierno puede volver la espalda a los problemas; pero si los problemas continúan creciendo y enconándose, el Gobierno acabará por enfrentarse con ellos. Cierto también que el Gobierno confía plenamente en organizaciones e individuos del sector privado para la realización de la mayoría de sus programas, pero sigue siendo responsable de la orientación, de la regulación y, a menudo, del apoyo financiero y de los resultados.

La variedad y amplitud de las responsabilidades fundamentales, unida al continuo desarrollo de nuevos procedimientos y nuevas técnicas que se ocupan de los mismos, ha aumentado considerablemente la confianza de la sociedad entera en las personas que ocupan puestos de gobierno y toman colectivamente sus decisiones. Pienso que esto se aplica a los funciona-

rios de las tres ramas de gobierno, pero es más evidente y probablemente más significativo cuando se aplica a los funcionarios elegidos y designados de los organismos ejecutivos. A medida que aumenta la amplitud de los problemas y programas públicos y a medida que crece y se profundiza el conocimiento relativo a los mismos, va siendo cada vez menos posible que los representantes políticamente elegidos puedan ocuparse de algo más que de unos pocos problemas importantes. Incluso en cuanto a éstos, deben confiar plenamente en la información, análisis y juicio de los funcionarios públicos designados. En mi opinión, esta confianza en el personal administrativo continuará aumentando.

Así, pues, mis principales hipótesis para la década de los setenta son las siguientes:

1. No se producirá ningún cataclismo.
2. La explosión del conocimiento persistirá o se acelerará.
3. La amplitud, la función y la importancia de la participación gubernamental continuará aumentando.
4. La confianza en el personal designado de las ramas ejecutivas continuará creciendo.

3. ANOMALÍAS

Pero hay otros sectores relacionados con la Administración pública del futuro donde los indicios son menos claros y donde parecemos movernos en dos o más direcciones a la vez. Uno de ellos se refiere a la *racionalidad y objetividad* al adoptar decisiones públicas. Se resume en el sistema conocido como planificación-programación-presupuesto (PPBS), al que los historiadores del futuro quizá consideren como la innovación administrativa más importante de los años sesenta. El PPBS se emplea de alguna forma y hasta cierto punto en la mayoría de los organismos federales—en todos los más importantes—, en la mayoría de los Estados y en muchas de las ciudades y Estados más grandes. Es dudoso que pueda darse una definición del PPBS que satisfaga a todos los que lo estudian y lo practican, pero la mayoría reconocerá que uno de sus rasgos centrales es el análisis objetivo de los costos probables y de la eficacia de posibilidades alternativas

de acción para conseguir determinados objetivos, con independencia de consideraciones políticas (en el sentido limitado de la palabra «política»), de consideraciones burocráticas, de deseos o de intuiciones personales. Como dice un funcionario federal, «el PPBS es simplemente un medio de hacer más racionales las decisiones públicas».

Sin embargo, durante esta misma década de racionalismo del PPBS hubo al menos dos oleadas de pensamiento o de práctica claramente «irracionales», si no «antirracionales». La primera fue la escuela realista que sostenía que las decisiones públicas, en particular las decisiones presupuestarias, tienen una naturaleza incremental, se basan en la experiencia del año precedente y rara vez responden a un análisis general y amplio. Los cambios anuales son relativamente pequeños en cantidad y reflejan estimaciones de lo que soportará el mercado político en vez de procurar la optimización de la distribución de los recursos. Los resultados son el producto de negociaciones dentro de limitadas posibilidades políticamente viables. Finalmente, las decisiones políticas deben dar al menos tanta importancia a los costos y beneficios políticos como a los económicos.

Una segunda escuela no racional de pensamiento de los años sesenta es la conocida ampliamente hoy día como el desarrollo organizacional, producto de un movimiento anterior de relaciones humanas. Se concentra más en los aspectos afectivos del comportamiento organizacional que en los aspectos cognoscitivos o analíticos, y parte de la premisa de que la eficacia (o salud) de la organización mejorarían si cada miembro se comprendiese a sí mismo como personalidad; es sensible a los sentimientos de sus asociados, y recibe un papel discrecional importante para la consecución de los objetivos de la organización. En su vocabulario figuran las palabras apertura, sensibilidad, confrontación, liderazgo democrático, participación, jerarquía horizontal (si existe la jerarquía), organización por objetivos.

El tercer movimiento de los años sesenta es más claramente antirracional que los dos anteriores, al menos en el sentido en que se utiliza aquí el término. Se trata de la política de confrontación, que en esta época debe ser familiar a la mayoría de los americanos. Sus premisas son esencialmente imperativos morales categóricos. Ciertas condiciones, o acciones, o decisiones son

injustas y no tanto en el sentido de ser incorrectas como en el de ser intrínsecamente malas. La maldad —ya se trate de la guerra, o de la discriminación racial, o de la brutalidad policial, o de una supuesta represión de cualquier tipo del sistema de clasificación de las facultades universitarias es inmediatamente aparente y debe corregirse al instante. No hay necesidad ni tiempo de analizar los costos y las consecuencias antes de actuar contra cosas que son nominalmente malas. Es comprensible pero paradójico que la política de confrontación haya nacido en *campus* universitarios que deberían ser fuente de racionalismo y tolerancia. Pero es claramente un fenómeno de nuestro tiempo, con el que hay que contar en la Administración pública. En la actualidad se practica en algunos organismos gubernamentales y se ve apoyado por una literatura cada vez más abundante en la que figuran algunos escritos relativos a la Administración pública.

Aunque sus premisas son diferentes, es del todo posible que la teoría del carácter incremental del proceso decisorio y la teoría del desarrollo organizacional lleguen a reconciliarse con la teoría racionalista del PPBS. De hecho, últimamente se ha tratado de demostrar que el análisis político puede utilizarse eficazmente para enriquecer el proceso de negociación que se oculta tras las decisiones públicas. Y uno de los principales incrementalistas y críticos del PPBS, el profesor Aaron Wildavsky, es en la actualidad el decano de una escuela superior cuyo objetivo principal es la formación de analistas políticos. Ha habido menos diálogo entre los defensores del PPBS y los discípulos del desarrollo organizacional. Sin embargo, en un organismo, el Departamento de Estado, el mismo grupo de funcionarios se propuso introducir ambos métodos al mismo tiempo a mediados de los años sesenta. No lo consiguieron, pero la mayoría de los participantes llegó a la conclusión de que el método de los sistemas fracasó porque el desarrollo organizacional había comenzado demasiado tarde. La reconciliación entre el énfasis puesto en la racionalidad y la política de confrontación parece menos probable porque las premisas centrales de cada uno parecen ser diametralmente opuestas.

Un segundo sector en el que la bola de cristal parece borrosa se refiere a la oposición del énfasis atribuido a los *sistemas* y los *procesos*. Algunos críticos han dicho que la teoría y la práctica

de gobierno ha sobrevalorado el proceso de adopción y aplicación de decisiones y ha prestado escasa consideración a los efectos o resultados de dichas decisiones y acciones (2). Alegan, creo que con razón, que muchos de nosotros hemos supuesto que si los procesos democráticos y administrativos son legales y adecuados, las consecuencias serán óptimas, o al menos las mejores posibles en la política americana. Afirman, siguiendo la línea de pensamiento iniciada por Bentley, que si existe una apropiada vía de acceso a los canales de decisión, los grupos de intereses chocarán, se compensarán mutuamente y darán lugar a que se tomen las decisiones más adecuadas. Finalmente, estiman que se ha puesto demasiada fe en los procedimientos que rigen las designaciones, las elecciones, el acceso a los grupos de interés, el sistema de méritos, el sistema presupuestario y otros procesos análogos en la confianza de que desembocarían en las políticas mejores; en síntesis, se ha confiado demasiado en una «mano invisible» político-administrativa, comparable al sistema de mercado en el que hasta ahora han confiado tanto los economistas. Es manifiesto que la «mano invisible» ha estado lejos del éxito tanto en el reino político como en el económico. Sin embargo, aunque el método de los sistemas, que busca analíticamente las mejores soluciones de nuestros problemas públicos, se extiende por círculos académicos y administrativos, continúa poniéndose el énfasis en el método de los procesos. De hecho, el impulso de la teoría del comportamiento en las ciencias políticas y administrativas, con sus ribetes de determinismo, tiende a darle nueva importancia.

La creciente popularidad actual de la *participación* en las decisiones y en la administración es generalmente una tercera fuente de confusión. Se manifiesta al menos en tres formas diferentes. Una es la participación de los ciudadanos más directamente afectados por determinados programas en las decisiones relativas a dichos programas y en su ejecución. Calificada en la Economic

(2) Entre los más acerbos críticos figuran THEODORE S. LOWI en su libro *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, Norton (Nueva York, 1969), y ALLEN SCHICK en su artículo «Systems Politics and Systems Budgeting», *Public Administration Review*, marzo-abril 1969, pp. 137-151. Puntos de vista análogos se encuentran implícita o explícitamente en buen número de escritos de quienes son conocidos con el calificativo de «nueva izquierda» en la ciencia política, administración pública, otras ciencias sociales, y los intelectuales en general.

Opportunity Act con la expresión de «máxima participación posible», se encuentran variaciones sobre el tema en otros múltiples programas federales, entre los que figuran el programa de reclutamiento, el programa de control de precios y el programa de subvenciones agrícolas desde hace muchos años. Ha sobresalido a nivel local en los movimientos destinados a devolver el control de las escuelas a las juntas locales de distrito y a gobernar la Policía a través de juntas ciudadanas de revisión. Una segunda manifestación del movimiento de participación ha sido el crecimiento rápido del sindicalismo, la negociación colectiva y las huelgas de funcionarios públicos. La tercera es el movimiento, mencionado anteriormente, hacia lo que se conoce como desarrollo organizacional, que incluye entre sus dogmas centrales la jefatura democrática (o de participación), la adopción de decisiones en grupo, la autorrealización en el empleo y una mayor discreción del empleado.

La participación en las decisiones que afectan a la política pública de cualquier grupo de ciudadanos (incluidos los empleados) no representativos políticamente del conjunto ni responsables ante tal representación política puede chocar, en teoría y a veces en la práctica, con esa premisa central del Gobierno americano que Redford llama «democracia general» (3). La expresión se refiere a una política que se basa en última instancia en el control mayoritario a través de representantes políticos, donde los funcionarios administrativos son originalmente responsables y deben lealtad a sus superiores en cuanto a la ejecución de las directrices de los representantes electos. Evidentemente, las legislaturas pueden delegar, y frecuentemente han delegado, en el ciudadano y en el empleado participantes sectores de política sobre los que ejercen poder discrecional. Pero los límites adecuados y viables de tal delegación siguen siendo confusos. Los tres tipos de participación descritos aquí ofrecen una oposición potencial al ideal de racionalidad y los tres pueden conducir, y en ocasiones han conducido, a una política de confrontación. La participación de los ciudadanos privados sigue un camino opuesto al mo-

(3) EMMETTE REDFORD: *Democracy in the Administrative State*. Oxford University Press, 1969, p. 70.

vimiento hacia la profesionalización, que se analiza más adelante.

Asociado y a veces identificado con la tesis de la participación está el impulso reciente hacia la *descentralización* de la política gubernamental y hacia el desplazamiento de la actividad hacia niveles inferiores; desde Washington a las oficinas regionales o a los Estados, las ciudades o los distritos universitarios; desde los Estados hacia las jurisdicciones locales; desde las ciudades y condados hacia las organizaciones y distritos comunitarios. La paradoja es que la década de los sesenta fue una de las épocas más centralizantes de nuestra historia, si se exceptúan los períodos de guerra. Y no hay ningún indicio de que la tendencia se debilite, pese a los alegatos en favor de la descentralización. El desarrollo, la tecnología, la movilidad demográfica y el crecimiento están provocando una interdependencia geográfica y funcional, y la interdependencia obliga a la centralización de la política pública (y de la privada). El pueblo de California tiene intereses en las normas de enseñanza de Mississippi del mismo modo que el pueblo de Buffalo tiene intereses en el sistema de eliminación de aguas residuales de Detroit, o al igual que el pueblo de Nueva York los tiene en la situación económica y laboral de Puerto Rico, y todos nosotros los tenemos en los dispositivos anticontaminantes montados en los automóviles nuevos fabricados en Detroit. La ventaja del Gobierno federal y de alguno de los estados en el acceso a las rentas públicas provoca la centralización, como también lo hace el hecho de que muchos estados y unidades locales no consigan realizar su propio potencial recaudador en respuesta a las necesidades públicas.

La continuidad de la centralización parece inevitable; sin embargo, la descentralización es una necesidad absoluta. Sólo una pequeña proporción de decisiones, pequeña en número si no en importancia, puede y debe tomarse en Washington. La estructura federal tiene la suficiente especialización funcional para dificultar sobremanera la adopción de decisiones generales relativas al desarrollo con carácter geográfico, ya se trate de una región federal, de un estado, de una ciudad o de una comunidad. Uno de los problemas que se presentan a los administradores del presente y del futuro es el de preparar, comprobar, poner en práctica y hacer funcionar mecanismos en virtud de los cuales podamos

movernos en ambas direcciones al mismo tiempo (4). Es decir, mecanismos que permitan a las comunidades iniciar y adoptar decisiones comunitarias en el marco de directrices, normas y políticas regionales y/o estatales, y en el marco de objetivos y normas de amplitud nacional. Se están experimentando ya algunos de tales mecanismos en el programa de la pobreza, de las ciudades modelo y de la educación. La reciente propuesta del CED en el sentido de que se establezca un sistema federado dual para el gobierno metropolitano, con una unidad metropolitana fuerte y con unidades comunitarias semiautónomas, constituye un movimiento en esa dirección.

La anomalía final que debe mencionarse aquí surge de la concentración y de la profundización de la *especialización* y de la *profesionalización* entre las organizaciones, esferas de conocimiento e individuos. Este fenómeno, que ha sido percibido por buen número de escritores antes que yo, es particularmente significativo en las empresas gubernamentales, debido en parte a que el profesionalismo ha llegado a ser predominante en muchas esferas públicas y en parte a que muchas organizaciones públicas importantes están dominadas por una sola élite profesional. A medida que la proyección de los especialismos se ha estrechado, las fronteras que encierran los problemas sociales se han ampliado y difuminado. Una consecuencia de ello es que pocas profesiones pueden pretender hoy día una total competencia para abordar los problemas básicos, incluso en aquellos sectores funcionales sobre los que en otro tiempo se les reconocía un monopolio exclusivo. Ello se debe a la creciente *interdependencia funcional*, que puede compararse muy bien con la creciente interdependencia geográfica mencionada anteriormente y con la interdependencia de los efectos externos—costos y beneficios— de las acciones emprendidas en un sector sobre otros. Sería probablemente más exacto decir que ha sido menor el crecimiento de la

(4) JOHN W. GARDNER, cuya experiencia al frente del Departamento de Salud, Educación y Bienestar y más tarde de la Coalición Urbana le califican singularmente en el tema, definía en fecha reciente el problema sucintamente: «No creo que el principal cambio institucional se inicie a nivel local. Los grupos locales pueden hacer muchas cosas importantes, útiles, significativas... Pero si se desea un cambio social eficaz, hay que saber lo que molesta al pueblo y es preciso disponer de líderes al nivel local. Pero la jefatura local sin vínculos nacionales se convierte en sentimental.» Texto citado por Associated Press en *The Daily Progress*, Charlottesville, Virginia, 2 de agosto de 1970, p. 3-A.

interdependencia real de diferentes sectores y mayor el del reconocimiento de tal interdependencia. La delincuencia ha dejado de ser un problema exclusivo de la Policía, la salud ya no es un problema exclusivo de los médicos, ni las autopistas de los ingenieros, ni la justicia de los abogados. Los médicos y educadores progresistas definen y deploran las limitaciones de sus respectivos sectores con creciente exactitud. Como se analizará más adelante, este dilema está provocando un replanteamiento de la educación y práctica profesionales e interprofesionales.

En resumen, he señalado cinco tipos de anomalías en la evolución actual de la Administración pública que creo deben analizarse en toda estimación de la Administración pública del futuro:

Son los siguientes:

1. La racionalidad frente a:
 - a) al incrementalismo;
 - b) al desarrollo organizacional;
 - c) a las políticas de confrontación.
2. El método de los sistemas frente al método de los procesos.
3. La democracia general frente a la participación de:
 - a) grupos de ciudadanos;
 - b) sindicatos de empleados;
 - c) empleados a través del desarrollo organizacional.
4. La centralización frente a la descentralización.
5. La creciente especialización de la técnica y de las organizaciones frente a la creciente generalización e interdependencia de los problemas.

4. LA SOCIEDAD TEMPORAL

Estas directrices, al parecer anómalas, dentro de las que se mueve nuestro sistema de gobierno—y estoy seguro de que se podrían identificar otras muchas—se derivan de la naturaleza de la sociedad en que vivimos. Se está moviendo muy deprisa,

tan deprisa que quienes participan en la carrera apenas pueden conjeturar cuál es el destino y cuáles de los indicios opuestos van a ser decisivos. He tomado la expresión «la sociedad temporal» del libro de dicho título de Warren G. Bennis y Philip E. Slater (5) y la utilizo aquí en dos sentidos, en el segundo de los cuales es aproximadamente el mismo que el de ellos. En el primer sentido la sociedad es temporal en cuanto que se reconoce y aprecia generalmente que cambia con rapidez y, de hecho, se transformará en otra sociedad dentro de un corto período de años, por ejemplo diez o quince. Ciertamente que la sociedad del pasado ha cambiado, sobre todo en Occidente, pero ninguna con tanta rapidez y pocas con tanta conciencia del hecho. Hoy día se duda cada vez más de que el *cambio* «*per se*» pueda calificarse todavía de progreso de acuerdo con nuestro patrimonio optimista americano. Los cambios sociales básicos de hace mucho tiempo pueden ser descritos por los historiadores en términos de eras; más tarde, en términos de siglos, y, más recientemente, en términos de generaciones. Pero la «generación social» de hoy es considerablemente más corta que la «generación humana». Los padres de los años sesenta preparan a sus hijos para una sociedad diferente de la suya, propia y desarraigada de la suya propia no sólo una vez, sino, más exactamente, dos veces.

Predecir, y no digamos planificar, una sociedad que apenas puede ser percibida es una empresa necesaria, aunque arriesgada. Los gobernantes de esas sociedades que llamamos subdesarrolladas tienen una labor mucho más fácil, al menos en un aspecto, siempre que deseen proseguir el camino de la industrialización, profesionalización y automatización de Occidente. Pueden percibir un destino, elegir posibilidades de acción para alcanzarlo y evitar, potencialmente, algunos de los baches y tropiezos con que se han encontrado sus predecesores que seguían el mismo camino. Pero nosotros no tenemos predecesores.

El segundo sentido en el que nuestra sociedad puede ser calificada de temporal se refiere a las instituciones y organizaciones de la misma y a las vinculaciones y ataduras de los individuos que la componen. Bennis, en los capítulos del libro citado, relaciona la expresión con la naturaleza supuestamente cambiante

(5) WARREN G. BENNIS y PHILIP E. SLATER: *The Temporary Society*. Harper y Row, 1968.

de las organizaciones productivas y la evolución de las estructuras de las funciones de los individuos y asociaciones de las mismas. «La estructura social de las organizaciones del futuro tendrá algunas características únicas. La palabra clave será «temporal». Habrá sistemas *temporales* adaptables y rápidamente cambiantes... de diversos especialistas, unidos en una corriente orgánica por ejecutivos especializados en la coordinación y evaluación de los trabajos: tal es la forma de organización que sustituirá gradualmente a la burocracia tal como la conocemos» (6). Aunque reconocen que «el futuro que yo describo no es necesariamente un futuro feliz» (7). Bennis es básicamente optimista en cuanto a las perspectivas de liberación del individuo, de estímulo de su revitalización y de legitimización de su fantasía, imaginación y creatividad. Slater, en su análisis de las consecuencias sociales de los sistemas temporales y particularmente de los efectos sobre la familia, es menos tranquilizador.

En los dos sentidos que he descrito la expresión «sociedad temporal» puede exagerar y superdramatizar. Como sabe todo estudiante de antropología, o todo lector de Arnold Toynbee, ninguna sociedad es permanente, aunque algunas consiguen sobrevivir con pocos cambios durante largos siglos. Y es evidente que todavía subsisten en los Estados Unidos muchas organizaciones estables y muchos individuos que tienen firmes ataduras organizativas e institucionales, probablemente una fuerte mayoría. Pero en los dos sentidos, la tendencia parece probable, y ambos tienen particular importancia para la Administración pública americana del futuro.

5. CONSECUENCIAS PARA LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Es posible, aunque arriesgado, deducir de estas observaciones sobre las actuales tendencias de la sociedad y del Gobierno algunas direcciones generales a lo largo de las cuales se mueven y continuarán moviéndose en el futuro las organizaciones públicas. En realidad, ninguno de los puntos que siguen es pura

(6) *Ibid.*, 73-4, 78.

(7) *Ibid.*, 75.

deducción ni pura predicción; hay abundantes pruebas de que se están produciendo ya.

El primero de ellos es la creciente importancia atribuida en las organizaciones y, entre ellas, a *los problemas* y la *solución de los problemas*, y la creciente desconfianza en las rutinas establecidas y tradicionales que no consiguen resolver los problemas.

En segundo lugar, habrá una creciente dependencia y aceptación de las técnicas analíticas en la planificación y evaluación de los programas públicos, que se centrarán en unidades especializadas próximas a la dirección de los organismos, pero que se ramificarán en sentido descendente hacia los escalones inferiores y operativos que pretenden una defensa racionalizada de sus programas. Cabe anticipar también la presencia de un enfoque general y más complejo de las técnicas analíticas que tenga presentes los elementos que van más allá de consideraciones puramente económicas y cuantitativas. Pero habrá también una preocupación cada vez mayor por los objetivos a largo plazo, las medidas alternativas para la consecución de tales objetivos, los indicadores sociales, diferenciados de los puramente económicos, y los sistemas mejorados de información sobre los costos y efectos de los programas. Igualmente aumentarán las actividades de experimentación de empresas cuyas perspectivas están sin contrastar y sin poner a prueba.

En tercer lugar, a medida que se percibe cada vez mejor la interconexión e interdependencia de los problemas sociales, se confiará cada vez más en los *sistemas especiales de solución de problemas*: fuerzas de choque, comisiones, personal especial para ejecutivos, comités interorganismos y mecanismos institucionalizados, pero *especiales* dentro de los organismos.

En cuarto lugar, los factores segundo y tercero mencionados anteriormente provocarán una mayor atención a los persistentes problemas internos de traducir las decisiones programáticas nuevas o modificadas en una acción eficaz por mediación de los organismos y operaciones existentes y tradicionales o pese a ellos. De hecho, uno de los eslabones más débiles de la Administración pública de hoy día es el de dar un significado operacional a las decisiones de planificación, por sofisticado que sea

el análisis de los planes y por eficaz que sea la colaboración para conseguir un acuerdo sobre los mismos.

En quinto lugar, los ejecutivos políticos, sometidos a una presión constante por parte de ciertos elementos de la sociedad e insatisfechos con las respuestas que les brinda la burocracia establecida, tienden a desarrollar y utilizar mecanismos directamente responsables ante ellos para *desarrollar nuevos programas y modificar los antiguos*. A nivel nacional, esto se manifiesta en la aparición del National Security Council, del nuevo Domestic Council, y de cierto número de iniciativas presidenciales de programa. Gobernadores como Rockefeller y alcaldes como Lindsay han respondido de manera similar. Del mismo modo lo han hecho los directores de los departamentos fuertes, insatisfechos con las recomendaciones que vienen de las oficinas ejecutivas establecidas o con la ausencia de las mismas.

En sexto lugar, continuarán los fuertes *ataques contra las burocracias «atrincheradas»* dentro de departamentos y organismos. Pueden asumir la forma de reorganizar una oficina con carácter no comercial, o desperdigar sus funciones, o asumir actividades básicas como la planificación, el personal, el presupuesto o politizar sus posiciones más elevadas.

En séptimo lugar, y parte en defensa propia, las oficinas y organismos similares se propondrán *ampliar su base y su capacidad* mediante la contratación de individuos dotados altamente calificados, pero no típicos de la profesión elitista de la oficina. Buscarán con insistencia y acogerán con satisfacción las relaciones de colaboración con otras oficinas y organismos y con otros niveles de gobierno. Y también se orientarán más hacia los problemas.

En octavo lugar, a medida que las características de colaboración y orientación hacia los problemas se desarrollen a un nivel del Gobierno, particularmente al nivel federal, estimularán y en ocasiones implantarán *planteamientos similares a otros niveles* con los que se relacionan.

En noveno lugar, a medida que las circunscripciones locales dejen oír su voz y adquieran más fuerzas, y a medida que aumente la capacidad del personal de las oficinas federales regionales, los Estados y los Gobiernos locales, se intensificarán las

peticiones de *descentralización de las facultades decisorias*. A mi juicio, esta descentralización se producirá a un ritmo algo más lento que el proceso de centralización aludido anteriormente.

Finalmente, se apreciará más la *sensibilidad* ante los problemas sociales y la *rapidez* con que se planifique y se actúe sobre los mismos. Ello vendrá forzado en parte por las políticas de confrontación mencionadas anteriormente.

En resumen, las organizaciones administrativas serán más *políticas*, especialmente en los niveles de dirección, en el sentido más amplio y aristotélico de la política. Pero no se producirá ninguna pérdida de cerebros ni de conocimientos especializados. Continuarán intensificándose los movimientos hacia estos últimos y la necesidad de los mismos. Aunque ciertos organismos continúen poniendo un énfasis altamente funcional en su estructura, dirigirán necesariamente su mirada por encima de sus funciones específicas hacia funciones y organismos relacionados. Y serán más flexibles.

Estos acontecimientos no se producirán por igual en todos los organismos públicos ni con mayor intensidad que hasta el presente. En realidad, en muchas actividades públicas no se producirán en absoluto. Serán más evidentes en aquellas zonas problemáticas de preocupación pública definida y relacionadas con programas nuevos o radicalmente modificados; es decir, en los sectores controvertidos. Habrá una abundancia de «cocinas» del presidente Truman alrededor de Washington y en otras capitales de los Estados Unidos. Es imposible prever una disminución de los conflictos entre las organizaciones y dentro de las mismas.

Como consecuencia en parte de los acontecimientos citados anteriormente, habrá probablemente profundos cambios en la estructura y el modo de actuar de las organizaciones administrativas. La vieja descripción weberiana de la burocracia, que pone el énfasis en la estructura, jerarquía, rutinización y eficacia formales en su sentido más estricto, se está anticuando rápidamente en muchas organizaciones. Es inadecuada particularmente para las organizaciones de *pensamiento*, organismos que operan dentro de un medio político particularmente turbulento, organismos cuyos programas son cada vez más complejos y organismos que cuentan con abundante personal científico y profesional. Si tales organizaciones quieren sobrevivir, deben ser

sensibles, adaptables, flexibles, creadoras e innovadoras. Esto significa, entre otras cosas, que se estructurarán más en torno a proyectos o problemas por resolver que como jerarquías permanentes e imperiosas de oficinas, divisiones y secciones. Las estructuras jerárquicas permanentes subsistirán para una diversidad de propósitos administrativos y para la atribución de la responsabilidad final. Pero el trabajo en sí se organizará más colegialmente en equipo. Las decisiones generalistas se alcanzarán mediante una combinación de perspectivas y técnicas de una diversidad de especialistas. La jefatura será cada vez más estimuladora y cooperadora y menos directora.

Este *nuevo* estilo de burocracia no es del todo deseable ni tampoco es simplemente la paráfrasis de los escritos de los psicólogos sociales sobre lo que debe de ser una organización. El movimiento hacia él es evidente en muchas empresas públicas y privadas y dominante en unas pocas, particularmente las que se limitan a la investigación y el desarrollo, como ciertas dependencias de la NASA, la NIH y los laboratorios científicos. Es más dominante en las esferas sociales, como lo ilustra su confianza creciente en las agrupaciones de fuerza intra e interorgánicas, en los grupos de trabajo y en los comités. Se refleja también en la naturaleza y en las afectaciones de una amplia proporción de los llamados «políticos» designados que no son políticos, y cuya fidelidad al partido es incidental y en algunas circunstancias totalmente irrelevante. Muchos de estos nombramientos se basan en la competencia profesional en un sector determinado, en la capacidad de aplicar los conocimientos a una diversidad de problemas y en la capacidad de trabajar con otros (en vez de por encima de otros).

6. CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Más de la mitad de los productos de las Universidades y Escuelas superiores de la nación, ya se trate de graduados o de no graduados, sigue estudios de especialidades destinadas a prepararlos para alguna ocupación profesional o científica. Exceptuando las amas de casa, la mayoría de los restantes graduados universitarios volverá más adelante para recibir una formación

profesional superior o ingresará en algún tipo de trabajo, como el Foreign Service, donde adquirirá en la profesión la experiencia oportuna. La nuestra es una sociedad cada vez más profesional, o, más exactamente, una sociedad profesionalmente dirigida. Y los Gobiernos americanos son los principales empleadores de los profesionales.

Es muy probable que dentro de pocos años las dos quintas partes de los profesionales de este país serán empleadas directa o indirectamente por los Gobiernos. No advierto señales de que esta tendencia hacia el profesionalismo en el Gobierno disminuya. Los programas que en la actualidad se desarrollan para ayudar a los subprivilegiados a encontrar carreras satisfactorias en el Gobierno y en otras partes pueden conseguir que se reduzcan las exigencias educativas en ciertos tipos de trabajos. Pero el grado en que dichos programas tengan éxito se medirá por el número de los participantes en ellos que asciendan a niveles profesionales o al menos paraprofesionales. Lo que se discute no es el profesionalismo, sino la ortodoxia de las vías tradicionales de alcanzarlo.

Se puede y se debe escribir libros sobre el efecto del profesionalismo en la Administración pública. Deseo mencionar muy brevemente sólo algunas consecuencias que parecen pertinentes para este análisis.

1. Generalmente, aunque no siempre, los profesionales se orientan hacia los problemas o los casos; están preparados a desplazarse de un problema a otro, algo diferente, o a manejar varios hilos al mismo tiempo. La orientación hacia los problemas a que se hizo referencia anteriormente al hablar de las organizaciones públicas está totalmente de acuerdo con el modo profesional de vida.

2. Todas las profesiones (con la posible excepción del sacerdocio) se consideran racionales, pero sus formas de contemplar y definir la racionalidad varían ampliamente. La racionalidad no es monopolio de administradores, economistas ni abogados. Probablemente el más cercano enfoque de la racionalidad *pura*, respecto de cualquier problema dado, es producto de una mezcla de diferentes perspectivas profesionales sobre el problema.

3. El estudio y la práctica profesionales han tendido a fomentar, en las profesiones, la especialidad y la profundidad y

a disminuir el aliento de los estudiantes y de los practicantes. Ello ha sido estimulado también por la explosión del conocimiento en la mayoría de los sectores. Hasta hace poco tiempo, este hecho ha tendido a impulsar la consideración de las consecuencias sociales generales de la conducta profesional y la consideración filosófica de los valores sociales tanto de la educación como de la práctica. En la mayoría de los sectores ello ha minimizado también la educación o la práctica en la política, la administración o la organización.

4. En tanto en cuanto el profesionalismo requiere muchos años de formación y experiencia (que varían según los sectores) en temas especializados, tiene un efecto inhibitor sobre el desplazamiento de una ocupación a otra. Pero estimula la movilidad de un lugar a otro y de una organización a otra (o autoempleo), especialmente cuando el traslado promete nuevas y mayores oportunidades. Esto es cierto, en especial entre los individuos mejor calificados, más innovadores y más orientados hacia los problemas.

5. La conducta profesional tiende a estar condicionada más por las normas, niveles y sistemas de trabajo de la profesión que por los que pueden ser impuestos por una organización empleadora. Dentro de estos niveles, los profesionales buscan un considerable grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de su especialidad particular. Se resisten a trabajar *bajo* la estrecha supervisión de otros, especialmente cuando estos otros no pertenecen a la misma profesión.

6. Cuando los profesionales trabajan en problemas que requieren diferentes especialidades ocupacionales, entre los que se incluyen casi todos los problemas de tipo esfera social, prefieren trabajar con otros en pie de igualdad o en equipo sobre la base del respeto mutuo.

7. La mayoría de las profesiones se basan cada vez más en algunas ramas de la ciencia. La ciencia se basa a su vez en la búsqueda de la verdad, y frente a un problema determinado, en la búsqueda de la solución *correcta*. Los científicos—y muchos profesionales—no toleran la ambigüedad, la política y a veces ni siquiera otras formas de enfocar los problemas.

Evidentemente, estos supuestos atributos del profesionalismo no se aplican por igual a todas las profesiones ni a todos los

miembros de una profesión determinada. Cuando y en la medida en que se aplican, conviene indicar que algunos de ellos se adaptan y estimulan el tipo de conducta profesional descrito en la sección precedente. Entre ellos cabe incluir:

- La orientación hacia problemas, proyectos y casos.
- La movilidad o el deseo de trasladarse de un lugar a otro o de un empleo a otro.
- Las relaciones colegiales en el trabajo con otros sobre problemas comunes.

Pero en algunos otros aspectos, la teoría y la práctica de las profesiones típicas dista mucho de ser óptima para la Administración pública en el futuro. En primer lugar, no se insiste lo suficiente en los valores humanos y sociales finales ni es bastante la preocupación que causan. Todas las profesiones afirman que se dedican al servicio de la sociedad, y la mayoría dan por descontado que las actividades que sus miembros desempeñan dentro de la profesión son útiles y beneficiosas para el pueblo. Apenas se han reconsiderado estas afirmaciones a la luz de los cambios rápidos de la sociedad y del rápido aumento de las responsabilidades gubernamentales. Y los profesionales individuales reciben esta motivación o fundamento intelectual para estimular la preocupación por los valores sociales generales en relación con sus problemas rutinarios. Todo ello es sólo incidentalmente una cuestión de códigos de ética profesional, la mayoría de los cuales son esencialmente negativos y son muy pocos los que mencionan algún problema ético concreto derivado de la Administración pública, aun en el caso de que una parte importante de la profesión sean empleados del Gobierno. A mi juicio, es necesario, por ejemplo, que:

- Los ingenieros que proyecten autopistas, o aeropuertos, o instalaciones de depuración, tengan presentes los efectos secundarios y terciarios de estos proyectos sobre la calidad de la vida en América y en los lugares a que dichos proyectos afectan.
- Los abogados miren, por encima del proceso judicial, de la *jurisprudencia*, del sistema del adversario, etc., a las raíces últimas de nuestras dificultades sociales.

- Los economistas miren, por encima de los costos y beneficios cuantitativos y primarios, la analogía del mercado y la tasa del crecimiento del PNB, hacia donde nosotros, como sociedad y como individuos, nos dirigimos, tanto como un conjunto como en relación con las decisiones económicas individuales, etc.

En segundo lugar, y estrechamente relacionada con la cuestión de los valores, está la necesidad de que aumente el número de profesionales dotados de un complejo conocimiento de los elementos y problemas sociales, económicos y políticos de nuestra época, incluido el conocimiento de la relación de su propio trabajo con el marco donde se realiza.

En tercer lugar está la necesidad de tolerancia de los demás en otros campos de ocupación, la necesidad de las ideas y perspectivas de los demás y la capacidad de comunicarse con los demás en materia de problemas generales: en resumen, el trabajo en equipo.

En cuarto lugar está la capacidad de trabajar en situaciones ambiguas y en problemas que carecen de *solución correcta*; en resumen, la tolerancia de la ambigüedad. Ello supone también un cierto grado de humildad y una voluntad de experimentación.

En quinto lugar está la comprensión de las organizaciones y su modo de trabajar, principalmente en el contexto de la política y el Gobierno americanos, la habilidad para dirigir en el sentido amplio de conseguir objetivos con y mediante el pueblo. Esto supone cierto conocimiento de los objetivos implícitos y las técnicas analíticas de los profesionales y científicos de otros sectores.

En sexto lugar, se debe estimular más y desalentar menos la creatividad, la experimentación, la innovación y la iniciativa.

En séptimo lugar se encuentra la necesidad de que exista un grado de movilidad mucho más elevado dentro de los organismos, entre los organismos, entre los Gobiernos y dentro y fuera del Gobierno. Pese a la observación hecha anteriormente de que el profesionalismo estimula dicha movilidad, el empleo público la ha inhibido incluso entre sus profesionales. Una consecuencia

de ello es que la mayoría de quienes ascienden hasta cerca de la cumbre han tenido experiencia efectiva en un solo organismo y con frecuencia en una sola división de dicho organismo. Esta ausencia de retos y de experiencias generales y diversas es un mal servicio al hombre. Es una desgracia para el Gobierno, porque tiende a solidificar la intolerancia burocrática, y, en cierto sentido, desalienta la orientación hacia los problemas subrayados anteriormente. Diez años de experiencia en un empleo pueden ser simplemente un año de experiencia repetido diez veces. La idea de temporalidad debe extenderse mucho más de lo que lo ha hecho en los servicios civiles de los Gobiernos.

Finalmente, debe haber mayores oportunidades de desafío y de progreso rápido para los jóvenes dotados, para los subprivilegiados y para las mujeres. En gobierno esto significa oportunidades de profesionalizar a los no profesionales y de ascender rápidamente a través de una diversidad de destinos prometedoros para aquellos que demuestran su eficiencia.

7. CONSECUENCIAS PARA LOS SISTEMAS DE PERSONAL

Evidentemente, la fuerza y la debilidad de la Administración pública puede atribuirse sólo de manera parcial al sistema de personal, es decir, al sistema según el cual los individuos son contratados y despedidos, ascendidos y jubilados. Y los cambios que se producen en el sistema sólo tienen una influencia parcial, y con frecuencia lenta, en los cambios de la naturaleza y calibre del servicio público. Sin embargo, dudo que haya otro elemento manejable con un efecto potencial tan amplio. El sistema y su imagen popular condicionan la clase de capacidad de los individuos que pretenden ingresar, sus expectativas y las expectativas de los que ya están dentro, sus motivaciones y las recompensas y sanciones de los diferentes comportamientos, su movimiento de un empleo a otro y su forma de trabajar juntos.

Desde la segunda guerra mundial, pero particularmente en la década de los sesenta, la Administración pública del personal viene experimentando una transición radical en el Gobierno nacional, y en diferentes grados, en los Estados y en las ciudades. Dicha transición se ha caracterizado por:

- La descentralización y la delegación de los organismos centrales de servicios públicos en favor de los directores ejecutivos.
- El aumento de los programas de formación de empleados y ejecutivos, particularmente a través de la formación institucionalizada.
- El crecimiento y reconocimiento de las organizaciones de empleados y de la negociación colectiva.
- La preocupación por la igualdad de oportunidades para los minusválidos, los subprivilegiados, los grupos minoritarios y las mujeres, y los programas destinados a conseguir dicha igualdad.
- La suavización de las normas y requisitos de las actividades normalizadas del personal, particularmente en lo que se aplica a los profesionales.
- La contratación *positiva* en las instituciones educativas y en otras partes.

La extensión y el significado de estos cambios y de otros no se valoran suficientemente, en mi opinión. Si se compara un informe anual de la Comisión de Servicios Civiles de Estados Unidos correspondiente a un año anterior a la guerra, como 1939, o incluso 1955, con el informe correspondiente a 1969, titulado *Blueprint for the Seventies*, difícilmente podría creerse que proceden del mismo organismo. (Bien es verdad que una ojeada a los apéndices haría más reconocible la identidad de los tres.) La mayoría de tales cambios son coherentes con la naturaleza y necesidades cambiantes de la sociedad, aunque se han producido con cierta lentitud.

Sin embargo, subsisten algunos dogmas de la Administración pública—así como la imagen de los mismos percibida por los burócratas y por el público en general—que parecen incompatibles con las direcciones de la sociedad y disfuncionales en términos de sus exigencias a la Administración pública. Voy a concentrarme en dos de ellos, nacidos ambos de movimientos de reforma y ambos con una clara historia de cincuenta años o más. Al primero de ellos le doy el nombre de *careerism*. Se trata de ese rasgo basado en la esperanza de que los individuos serán contratados poco después de terminar su educación, de

que pasarán la mayor parte de su vida activa en la misma organización, de que ascenderán periódicamente a medida que vayan adquiriendo experiencia y antigüedad, basándose dicho ascenso en la competencia con sus colegas, y que serán protegidos en dicho ascenso contra la competencia de extraños. El segundo de ellos es la *clasificación de cargos*, o más concretamente, la tesis de que el contenido de una posición dada o de una clase de posiciones es el eje alrededor del que deben girar las demás actividades del personal, incluso la dirección.

Este dogma tradicional ha sido asociado históricamente a los sistemas de nombramientos seguidos en cuerpos como el Ejército, la Marina y el Servicio Exterior, pero en la actualidad es evidente que se manifiesta con igual fuerza en la mayoría de los organismos públicos existentes en el Gobierno Federal y en otros niveles de Gobierno. Es característico en los Estados Unidos y en casi todos los países industrializados del mundo que las carreras se identifiquen con los organismos, departamentos, oficinas, servicios y divisiones individuales, en vez de hacerlo con el Gobierno en general. Y es característico también que se identifiquen con un tipo determinado de especialización profesional, dominante o subordinado, dentro del organismo en cuestión. Este sistema puede contribuir a la flexibilidad de la dirección al proporcionar un cuerpo de individuos calificados dentro de la organización que puedan ser destinados a diferentes funciones. Al mismo tiempo, inhibe la elasticidad general en términos de variaciones rápidas de los recursos totales de mano de obra o de la provisión de personas con diferentes tipos de especialización y perspectivas. Desalienta el ingreso lateral o la entrada de sangre nueva por encima de la base o del nivel de ingreso, y en algunos organismos lo ha impedido por completo. Es frecuente que suministre incentivos intrínsecos, aunque por lo general no escritos, a los individuos para que prosigan carreras ortodoxas dentro del organismo y eviten destinos insólitos que podrían desviar o retardar su promoción. En general, el *careerism* es probablemente un importante factor desalentador de la creatividad, la innovación y el riesgo como consecuencia de los peligros reales o imaginarios de salirse de la línea. Y en la medida en que asegura a los funcionarios más antiguos del sistema la conservación de los puestos más altos del organismo, asegura la continuidad,

la estabilidad y el conservadurismo en la política del mismo (8). Es probablemente el ingrediente principal del cemento que consolida al organismo en una entidad fuerte, autónoma y quizá imperiosa frente a terceros—ya se encuentren en puestos superiores de la rama ejecutiva o al margen, en la legislatura o en el pueblo.

Parece que muchos aspectos del *careerism* son contrarios a la eficacia de la sensibilidad gubernamental a las necesidades de la sociedad temporal. Entre los factores que desalienta figuran las relaciones de colaboración con otros organismos y especializaciones con miras a resolver problemas comunes; el intercambio de personal entre los organismos, entre jurisdicciones de gobierno y entre el Gobierno y el sector privado, los destinos especiales, pero temporales, que no son ortodoxos en términos de promoción dentro de la carrera; la sensibilidad y la rapidez de reflejos para resolver los problemas rápidamente cambiantes. En la medida en que el ingreso en una carrera gubernamental se basa en credenciales educativas ortodoxas, como lo son la mayoría de ellas, inhibe los programas de empleo dirigidos a posibles profesionales, con aspiraciones, pertenecientes a grupos minoritarios. Al impedir el ingreso lateral cierra el camino a las mujeres calificadas, después de que han educado a sus familias. Y la imagen general del Gobierno como una carrera para toda la vida en un solo organismo desalienta a algunos de los jóvenes americanos más despiertos, más idealistas y más emprendedores.

Al igual que el sistema anterior, la clasificación de cargos no es necesariamente un proceso disfuncional. En realidad, es difícil imaginar una organización importante que opere sin al menos un esqueleto de plan de clasificación, aunque no esté escrito. El problema surge del centralismo y del predominio que los cargos y su clasificación vienen a asumir en la Administración del personal, por regla general en la dirección, y en la psicología de funcionarios y empleados. Hace treinta años, la clasificación se

(8) Algunos de los efectos disfuncionales del *careerism* en los niveles superiores de la Administración pública de los Estados Unidos dieron lugar a la reciente propuesta del Bureau of Executive Manpower, U. S. Civil Service Commission, de que se introduzcan cambios en la dirección de los grados superiores. Entre otras cosas se recomendaba que los empleados de grados superiores fueran contratados por cinco años. Al explicar los contratos, podrían ser separados o reintegrados a los niveles de grado quince, o se les podría prorrogar el contrato de año en año.

convirtió en un trampolín de la mayoría de las actividades en el campo del personal: retribución, contratación y selección, colocación, ascensos, traslados, clasificaciones de eficacia, formación incluso. Constituyó las bases de lo que algunos han llamado la teoría de los bloques de organización, concepto esencialmente estático y mecanicista. Fue la rienda que frenaba a los directores públicos agresivos, y los más afortunados solían ser los únicos que conseguían liberarse de la misma o aflojarla. Tiene efectos negativos más sutiles, aunque quizá más importantes sobre cuestiones como la situación, la motivación, el deseo de trabajar con otros en problemas comunes, las comunicaciones, la flexibilidad y la adaptabilidad: en resumen, causa un penetrante daño a lo que Argyris califica de «salud de la organización».

Todo el concepto de la clasificación de cargos restringe o se enfrenta con el concepto de organización como entidad fluida, adaptable y rápidamente cambiante, orientada a los problemas y motivada por los objetivos orgánicos. En la medida en que es coactiva y obligatoria, detallada y específica, y difícil de cambiar, la clasificación produce los efectos de:

- Retrasar el cambio y la adaptación organizacional.
- Desalentar la iniciativa y la imaginación que vayan más allá de la definición de clases de cargos.
- Impedir los destinos especiales u otros trabajos «fuera de clase».
- Desalentar el reconocimiento de las aportaciones no habituales y de la competencia a través de la promoción rápida.

Bennis predijo confiadamente que «los individuos se diferenciarán no verticalmente según su categoría y función, sino flexiblemente según su práctica y formación profesional» (9). Su predicción no es totalmente tranquilizadora, puesto que «la práctica y la formación profesional» suenan sospechosamente a credencialismo, y la diferenciación por credenciales puede ciertamente ser vertical. Pero es evidente que el predominio de la clasificación en el Gobierno ha disminuido considerablemente y se ha desvanecido casi en algunos sectores, excepto como una comodidad de la dirección. En el Gobierno Federal pueden citarse

(9) *Op. cit.*, BENNIS y SLATER, p. 74.

como ejemplo la flexibilidad de la dirección interna y los programas del FSEE en los niveles inferiores de la escala y, en cierto grado, el Executive Manpower System en los niveles superiores. Pero es claro que en muchos organismos federales y estatales y en los gobiernos locales necesitamos ir mucho más allá y mucho más de prisa. Conviene indicar que un comité del Congreso recientemente pidió a la Comisión de Servicios Civiles de Estados Unidos que realizara un estudio profundo de dos años de duración sobre la clasificación federal y sus efectos, estudio que está en período de realización.

No he pretendido en esta sección sugerir que los Gobiernos dejen de asegurar carreras a posibles empleados ni que se abandone la clasificación de cargos. Ambas cosas me parecen esenciales. Pero algunas de las consecuencias imprevistas de las dos pueden y deben atenuarse en términos compatibles con la tendencia de la sociedad y de sus exigencias al Gobierno. Lo que realmente se necesita es un análisis del tipo del PPBS de las prácticas públicas de personal, que tenga en cuenta sus costos y beneficios a largo plazo en función de los objetivos gubernamentales. Mi predicción es que tal análisis indicaría que debe haber:

- Una disminución de la importancia atribuida al carrerismo y a la amovilidad.
- Más movilidad y flexibilidad en los destinos y redestinos.
- Recompensas y no sanciones implícitas al aumento de la experiencia en otros organismos y en el sector privado.
- Más énfasis en la categoría, situación y recompensas al hombre y a su rendimiento, y menos en la descripción de su cargo.
- Menos confianza en los exámenes y en el escalafón a efectos de ingreso y promoción, y más confianza en el rendimiento y las referencias.
- Más oportunidades de reeducación y formación, y de ampliación de la educación y la formación, especialmente para los profesionales.
- Más énfasis en las recompensas y en el reconocimiento de la iniciativa y del trabajo bien hecho, y menos preocupación por la disciplina y las sanciones a los inconformistas.

- Ampliación de los temas de negociación en la negociación colectiva, y con algunas excepciones, reconocimiento del derecho a la huelga.

8. CONSECUENCIAS PARA LAS UNIVERSIDADES

La misión y la función adecuadas de la educación superior en la sociedad americana se discuten hoy más que nunca. Reconozco mis prejuicios al pensar que las Universidades y Escuelas superiores tienen y deben tener una amplia responsabilidad en la preparación de dirigentes públicos para sus misiones ocupacionales. Pero esto no debe interpretarse como ha sucedido en el pasado en muchos lugares y en muchos sectores, en el sentido de limitar la preparación profesional. En la mayoría de las profesiones se reconoce cada vez más que las técnicas y modos de abordar las operaciones rutinarias se aprenden mejor en el empleo. Pero las Universidades están calificadas solamente para proporcionar una base teórica y algunos principios metodológicos de tales técnicas. También están equipadas para abrir la mentalidad de los estudiantes a las cuestiones más generales relativas a los valores de la sociedad y de la misión de sus profesiones en dicha sociedad. Como procreadores y depositarios del conocimiento en una amplia gama de sectores, pueden proporcionar cierta comprensión de la complejidad social y política y de la interconexión e interdependencia de los problemas sociales que van a abordar.

En este sentido, las Universidades no han tenido el éxito que cabría esperar de ellas. A mi juicio, una razón reside en la historia de la educación profesional. La Morrill Act de hace más de un siglo y los centros docentes fundados por el Gobierno mediante una donación de tierras que surgieron como consecuencia de la misma fueron tremendamente eficaces en el sentido de revolucionar la tecnología de la agricultura y de la industria. Pero dejaron lo que hoy día es una desafortunada herencia al dar lugar a que ciertos individuos puedan calificarse para operar como plenos profesionales con títulos de bachilleres, *masters* e incluso doctores en sus respectivos campos, careciendo virtualmente de formación superior a la considerada inmedia-

tamente pertinente y necesaria para la práctica de su profesión, más algunos conocimientos generales de las ciencias consideradas básicas para dicha práctica. A medida que se fue desarrollando la educación profesional en otros muchos sectores—educación, administración de empresas de silvicultura, periodismo, etc.—se adoptó un planteamiento similar. Más adelante, el progreso del conocimiento tendió a anular o inhibir el desarrollo de cursos de artes liberales en la preparación para algunas otras profesiones, como la medicina y las ciencias físicas y sociales. La mayoría de nuestros dirigentes públicos y privados son producto de tal educación profesional y científica, y muchos de ellos tienen escasos estudios sistemáticos por encima del nivel de enseñanza superior sobre la sociedad y cultura en la que viven y ejercen su actividad.

Esta deficiencia se ha reconocido en algunas Universidades, en cierto número de Escuelas profesionales e incluso en algunas profesiones. Todas ellas tratan de establecer requisitos relativos a las humanidades y las ciencias sociales. A mi juicio, nuestro objetivo mínimo debería ser que todos los que van a una escuela superior deben tener el equivalente al menos de dos años de artes liberales, además del sector de su especialización, y que todos los profesionales en potencia deben tener al menos un curso que relacione su profesión específica con la sociedad y los problemas sociales de que se van a ocupar. Y este curso debe ir mucho más allá del código de Boy Scouts sobre los cursos tradicionales de moral profesional.

Un segundo defecto de la enseñanza superior es la aparición de una profundidad y especialización crecientes de las disciplinas y subdisciplinas, como consecuencia de la explosión del conocimiento. Estos factores han tendido a inhibir el estudio interdisciplinario e interprofesional y a quitar importancia a las conexiones e interdependencias subrayadas anteriormente en este documento. El reconocimiento de esta realidad se comprueba por el desarrollo, en muchas Universidades, de institutos interdisciplinarios que se dedican a zonas problemáticas en vez de a las disciplinas tradicionales. También ha dado lugar a una creciente variedad de programas educativos interdisciplinarios, como la planificación sanitaria general, la urbanología, la planificación urbana y la Administración pública, la ingeniería y

la medicina, la economía de cada sector profesional y otros muchos. Es preciso estimular tales programas y el reconocimiento por parte de todas las escuelas universitarias de que ninguna disciplina está preparada para ocuparse adecuadamente ni siquiera de sus propios problemas.

Una tercera desventaja de las Universidades radica en su ignorancia casi sistemática, por no decir menosprecio, de las posibilidades de la inventiva, experimentación, innovación y dirección sociales para resolver y corregir los problemas públicos, y de los mecanismos que permitan realizar tales actividades. A mi juicio, ello es cierto no sólo en lo tocante a la mayoría de las Escuelas profesionales, sino también en lo referente a las escuelas de humanidades y de ciencias sociales y naturales, sin excluir la ciencia política. Las manifestaciones académicas de las políticas de confrontación son, en cierto modo, producto de la frustración, y la frustración es, hasta cierto punto, producto del desconocimiento de las posibilidades y las tácticas del cambio social en un estado democrático. Si las hipótesis formuladas en páginas anteriores de este documento se acercan a la realidad, el cambio y la innovación son cada vez más controlables por seres humanos que actúen a través de mecanismos políticos y administrativos de gobierno, y dependen en alto grado de la eficacia de los administradores públicos designados que, en su mayoría, proceden de las Universidades. En la medida en que tales instituciones no consigan despertar el interés y la conciencia de los desafíos, los obstáculos y la mecánica del Gobierno, y, lo que quizá es peor, en la medida en que provoquen una hostilidad hacia la política y la Administración pública, inhiben de hecho las posibilidades de una auténtica reforma social. Las pruebas recientes de que en muchas Universidades está surgiendo un renovado interés en los estudiantes y en las escuelas hacia los problemas actuales y hacia la política pueden indicar un cambio de la tendencia. Pero es evidente que queda un largo camino por recorrer.

Un cuarto sector en el que las instituciones de enseñanza superior precisan un desarrollo acelerado es la educación continuada, particularmente la de aquellos que se encuentran en los niveles medio y superior de la Administración pública. Ante el rápido desarrollo del conocimiento y ante los cambios igual-

mente rápidos de los problemas sociales, la educación continuada de las personas que se dedican ya a la práctica profesional ha llegado a considerarse esencial en algunos sectores. Ello se ha reconocido y tenido en cuenta en algunas ramas del servicio público, pero de forma demasiado limitada. Se precisa una educación continuada de los funcionarios que se hallan en la mitad de su carrera de cinco tipos diferentes:

1. Educación destinada a refrescar o a actualizar los conocimientos de la esfera profesional de cada uno.

2. Educación destinada a ampliar los conocimientos de los problemas y acontecimientos sociales, tanto los que se refieren directamente a los programas de un determinado organismo como los que sean importantes para la comprensión permanente de una sociedad dinámica.

3. Educación sobre la política y el Gobierno de América y sobre la organización y gestión públicas, especialmente destinada a aquellos que no hayan hecho estudios previos y que estén a punto de ocupar cargos administrativos responsables.

4. Educación sobre técnicas de análisis recientemente desarrolladas, proceso de datos, etc., con particular énfasis en sus usos, posibilidades y limitaciones.

5. Educación relativa a la sensibilidad, la autocomprensión, la comunicación interpersonal, la comprensión y la adaptación.

Por múltiples razones ya citadas en este documento, los programas relativos a la segunda, tercera, cuarta y quinta categorías van a adquirir una importancia cada vez mayor en los años futuros.

9. NOTA FINAL: LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Durante la década de los sesenta ha surgido un número considerable de Escuelas de Administración Pública y se ha modificado sustancialmente la orientación de los programas de algunas de las más antiguas. Gran parte de las nuevas escuelas y de los cambios introducidos en las antiguas responden a la ola de popularidad del PPBS y se han concentrado en las técnicas del análisis racional de los problemas públicos. Dentro de

ciertos límites, esta tendencia es conveniente. Los programas de Administración pública del pasado, como los propios gobiernos, no se caracterizan precisamente por la fuerza de sus análisis complejos y sofisticados. Los administradores necesitan conocer el cómo y el porqué del análisis político, así como sus aplicaciones y limitaciones. Sin embargo, el análisis es un instrumento de la decisión, pero no es la decisión misma; y un profundo dominio de las técnicas analíticas no asegura la presencia de un buen administrador. Creo que es tan importante hoy como en la época de esplendor de la gestión científica el hecho de que no permitamos que la Administración, cuando responde a los principales problemas públicos, sea inducida al error por técnicas complejas, académicamente estéticas.

Sin embargo, estoy convencido de que las Escuelas de Administración Pública del futuro pueden desempeñar un papel único y vital a la hora de mejorar la respuesta gubernamental a las exigencias públicas rápidamente cambiantes. No supondrán la resurrección de los esfuerzos anteriores por crear una profesión en torno al POSDCORB ni de los esfuerzos actuales por crear una ciencia de la dirección basada bien en la teoría sociológica de las organizaciones o bien en la investigación operativa y en el PPBS, aunque ambos estarán llamados a intervenir en cierto modo. Por el contrario, se basarán más bien en una comprensión de los valores sociales, de las instituciones sociales y gubernamentales y de los mecanismos del cambio social y político inducido; en una sensibilidad hacia los sentimientos y deseos de otros, como grupos y como individuos y en la capacidad de razonar y trabajar con ellos en la búsqueda y aplicación de soluciones a los problemas. Estarán motivadas por una búsqueda constante de ese objetivo escurridizo pero sagrado que es el interés común. Confiarán en el estudio de los problemas y en la aplicación a esos problemas de una diversidad de técnicas de investigación, de metodología y de perspectivas disciplinarias y profesionales. Ello supondrá trabajar a través y alrededor de múltiples obstáculos y barreras de otros seres humanos en general y de las instituciones gubernamentales en particular.

Evidentemente, todas estas cosas no pueden ser enseñadas en una Universidad por una sola Escuela ni siquiera por todas las Escuelas y Departamentos. La misión única de una Escuela de

Administración Pública es que pueda servir de foro en una Universidad a aquellos estudiantes—tanto los que no han comenzado a prestar servicio como los que se hallan en la mitad de su carrera—que pasarán una parte importante de su vida activa al servicio de intereses públicos. Muchos, si no la mayoría de sus recursos, se derivarán formal o informalmente de las facultades o de otras escuelas profesionales y otras disciplinas. Y la esfera primaria de actividad, o al menos la inicial, de la mayoría de sus estudiantes se encontrará en estudios distintos de los de la Administración pública, en su sentido amplio. Podrá convertirse, y es de esperar que se convierta, en el vínculo central entre los gobiernos y los múltiples elementos semiautónomos que colectivamente comprenden la multiversidad. Su aspecto primario y único queda explícito en una palabra de su título: Escuelas de Administración *Pública*.

II. La respuesta de Virgil B. Zimmermann

1. INTRODUCCIÓN

Como los comentaristas han advertido con frecuencia, lo que ocurre en Estados Unidos suele suceder más adelante en otras partes, aunque quizá de forma algo diferente. Por tanto, el conocimiento de nuestra historia actual puede ayudar a los demás a anticipar su propio futuro y, posiblemente, a evitar algunos de nuestros trabajos mediante una elección racional de la política pública.

La expresión «sociedad temporal», ahora de moda en Estados Unidos, se popularizó por primera vez en un libro de los sociólogos Warren G. Bennis y Philip E. Slater (10). En la actualidad se emplea con frecuencia en dos sentidos completamente diferentes. El primero se refiere al carácter evolutivo de la sociedad contemporánea, que es tan dinámica que de hecho se transformará en otra dentro de un corto período de años, diez o quince, por ejemplo. Como observa Mosher, «la genera-

(10) *The Temporary Society* (Nueva York, Harper y Row, 1968).

ción social de hoy es considerablemente más corta que la *generación humana*. Los padres de los años sesenta preparan a sus hijos para una sociedad diferente de la suya propia no sólo una vez, sino más exactamente, dos veces».

En el sensacional *best-seller Future shock* (11), Alvin Toffler ofrece abundantes detalles documentales de los diversos cambios que se producen diariamente en nuestra economía «postindustrial» y refleja en términos estremecedores los males físicos y psíquicos que padecen los individuos bajo las tensas condiciones del cambio excesivo en una sociedad de «consumo». Sólo es preciso regresar a España después de una década, como lo he hecho yo, para darse cuenta de las señales de aceleración de las tasas de cambio en el país como consecuencia de la innovación tecnológica, la urbanización, las comunicaciones en masa, la extensión de la educación, la industrialización en gran escala y la mejora de las condiciones sanitarias. Los periódicos de cada día contienen nuevas pruebas de que también la sociedad española se está haciendo cada vez más «temporal».

Pero además Bennis y Slater utilizan la expresión «sociedad temporal» para designar lo que según ellos será la forma dominante de organización económica del futuro, es decir, una organización cuya estructura, cuyas asignaciones de trabajo y cuya producción serán característicamente «temporales» y especiales. Sostienen que las instituciones y las organizaciones formales se crearán y destruirán con la misma rapidez que los platos de papel y los envoltorios de plástico de la economía del consumo en masa. Bennis argumenta que cuando la máquina ocupa el puesto del hombre en las labores rutinarias de producción, de elaboración de datos y de formulación de decisiones que suponen la aplicación de normas predeterminadas a situaciones especificables, lo que queda al elemento humano de las organizaciones es la necesidad de hacer frente a lo imprevisible y a lo nuevo, que es, utilizando el expresivo término de Simon, «improgramable». Y este elemento es casi por definición evolutivo, del momento y para el momento. En consecuencia, si nuestro medio económico y social es inestable y fluido, las organizaciones que operan eficazmente en tal ambiente deben ser igualmente

(11) Publicado en España bajo el título *El 'shock' del futuro*. Plaza y Janés, Barcelona, 1971.

te flexibles, estar destinadas a facilitar el desplazamiento de los recursos humanos y materiales allá donde sean necesarios y donde se pueda prescindir de ellos una vez alcanzados sus fines.

Sin embargo, el grado de temporalidad que percibimos actualmente y que podemos esperar en el futuro no debe exagerarse. Como dice Mosher, «todavía subsisten en los Estados Unidos muchas organizaciones estables y muchos individuos que tienen firmes ataduras organizativas e institucionales, probablemente una fuerte mayoría». Los ejemplos de temporalidad que cita Bennis como característicos de la economía del futuro proceden en su mayoría de aquellos sectores en los que ha sido más agudo el filo de la tecnología científica y de la automatización: la electrónica, la industria aerospacial, la química, la consultoría de dirección. Es evidente que en los Estados Unidos y en otras partes hay sectores cuyos índices de cambio continuarán siendo bajos; un ejemplo pertinente lo constituye quizá la práctica profesional de la abogacía. Análogamente, en la esfera gubernamental hay sectores de cambio rápido (la educación, el bienestar social, la salud, la promoción del desarrollo económico son quizá los más notables) y otros donde los vientos del cambio soplan con moderación.

2. HIPÓTESIS INICIALES

Todo pronosticador está más o menos obligado a establecer ciertas hipótesis sobre la realidad presente y las contingencias futuras, a fin de poner ciertos límites a las posibilidades que cabe retener. Pocos de nosotros discutimos las que el profesor Mosher ha establecido como punto de partida. La primera de ellas es que es de esperar que el futuro siga las *huellas* del pasado; podemos aceptar como hipótesis de trabajo la probabilidad de que no se producirá ningún cataclismo bélico que derribe gobiernos o instituciones o que altere radicalmente las estructuras de valores y creencias. En segundo lugar, parece evidente que el desarrollo del conocimiento humano continuará a un ritmo rápido, aunque posiblemente menos explosivo. En tal caso, en el futuro se dará sin duda más importancia al conocimiento en sí y a las instituciones que lo desarrollan, aplican y

transmiten; cabe esperar en consecuencia que la riqueza basada en la propiedad pierda relativamente importancia como fuente de poder e influencia. En tercer lugar, podemos dar por descontado que los gobiernos de todas partes desempeñarán funciones cada vez más importantes. Tras haber cesado de ser simplemente «el guardián de la paz, el árbitro ocasional de disputas y el proveedor de servicios comunes y generales», el Gobierno de los Estados Unidos y de otras partes se ha convertido en una fuente importante de innovación, en «el determinante de las prioridades sociales y económicas, el guía y el guardián de los valores sociales, el capitalista, el empresario o el subvencionador y avalista de la mayoría de las nuevas empresas de escala superior». En todo el mundo una conciencia de los nuevos problemas—contaminaciones, uso indebido de drogas, crecimiento excesivo de las ciudades, delincuencia, por una parte y la existencia de oportunidades insospechadas, por otra—han hecho que tanto el ciudadano corriente como las élites dirigentes se vuelvan inexorablemente al Gobierno en busca de las medidas adecuadas. Ciertamente que el Gobierno puede olvidar por un tiempo sus oportunidades o volver la espalda a los problemas, «pero si éstos continúan creciendo y enconándose, el Gobierno acabará por enfrentarse con ellos».

Como corolario de cuanto antecede, cabría añadir la esperanza de que en todos los países la parte de actividad gubernamental que afecta directamente a los derechos legales de los ciudadanos, es decir, la que culmina en la emanación de lo que aquí llamamos «actos administrativos» perderá importancia relativa. Podemos suponer que se dedicarán proporciones aún más importantes de recursos gubernamentales, tanto humanos como financieros, a la realización de esas actividades de desarrollo, investigación y empresa en las que el campo discrecional de la dirección es mucho más amplio. Si ello sucede así en la realidad, la formación y la práctica judicial, aunque seguirán siendo oportunas para muchos funcionarios, serán para la mayoría menos esenciales que una completa preparación en alguna de las ciencias físicas o del comportamiento o de una especialidad profesional.

Finalmente, todos nosotros suscribimos probablemente la hipótesis final de Mosher de que las enormes responsabilidades

que caen en la actualidad sobre los gobiernos han aumentado considerablemente «la confianza de la sociedad entera en las personas que ocupan puestos de gobierno y toman colectivamente sus decisiones», y especialmente en los que trabajan en organismos administrativos. En todas partes parece cada vez menos posible que los representantes elegidos y los líderes políticos se ocupen por sí mismos de algo más que de los problemas más controvertidos y perturbadores. Incluso cuando los legisladores, ministros y jefes de estado participan directamente en la formulación de políticas y decisiones, deben confiar cada vez más en la burocracia a efectos de información y análisis de las posibles alternativas. Así la dependencia de la calidad del rendimiento de las burocracias públicas aumenta en función de la complejidad de la sociedad y sigue el ritmo de los índices de cambio social y económico.

3. TENDENCIAS CONTRADICTORIAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AMERICANA

La Administración pública americana, como la sociedad americana, no es de una pieza; cuando el pluralismo domina, las fuerzas compensadoras están a la orden del día. Presenciamos claramente hoy día lo que puede llamarse «anomalías»: la elevación de precios y el aumento del desempleo son dos tendencias consideradas hasta ahora incompatibles. Tales contradicciones son quizá un rasgo característico de una sociedad cada vez más temporal. Examinemos con Mosher algunas de las influencias opuestas que tienen más probabilidades de afectar a la Administración pública en el futuro.

Una de las corrientes dominantes en los últimos cincuenta años ha sido la búsqueda de «racionalidad, objetividad e imparcialidad» en la conducción de los asuntos públicos. Una expresión temprana pero clara de este movimiento apareció en las obras de los eruditos europeos del siglo XIX, que crearon el estado de derecho. Posteriormente constituyó un tema predominante en escritos que afirmaban la existencia de una dicotomía entre la política y la Administración y que constituyeron la base filosófica de los movimientos de reforma administrativa de

Europa y América. A partir de 1930, la creación de las llamadas «dependencias de organización y métodos» en prácticamente todas las administraciones nacionales—y también en muchas de sus ramas subordinadas—no ha sido sino otro ejemplo de los continuos esfuerzos por conseguir la racionalidad mediante un minucioso análisis de los medios y fines con miras a asegurar la justicia a los ciudadanos, eliminar los residuos, proporcionar mejor información a los que deciden y crear mecanismos de coordinación de las políticas de los gobiernos. En los Estados Unidos esta búsqueda de la racionalidad ha sido más perceptible en los últimos años, como indica el profesor Mosher, en el desarrollo de los sistemas de planificación-programación-presupuesto que, independientemente de la manera en que estén formulados, buscan sin duda proporcionar una mayor capacidad de «analizar objetivamente los costos probables y la eficacia de posibilidades alternativas para corregir determinados objetivos».

En contraposición a esta búsqueda de la racionalidad se halla una plétora de corrientes intelectuales que hacen hincapié en los aspectos emocionales, orientados a la acción y éticamente motivados de la existencia humana. En la mentalidad popular tales corrientes se revelan con la máxima claridad en la llamada «contracultura» con su rechazamiento de la autoridad establecida, la «moralidad de la clase media» y valores tales como el éxito y la prosperidad material. Dos excelentes libros actuales demuestran hasta qué punto las actitudes existenciales y aparentemente no racionales han penetrado en el pensamiento académico de la Administración pública (12).

Una expresión concreta del abandono de la racionalidad realista es el reciente interés de los círculos relacionados con la ciencia administrativa, por lo que frecuentemente se llama «formación de la sensibilidad», o más a menudo, «desarrollo organizacional». Según Mosher «se concentra más en los aspectos afectivos del comportamiento organizacional que en los aspectos cognoscitivos o analíticos, y parte de la premisa de que la eficacia (o salud) de la organización mejoraría si cada miembro se comprende a sí mismo como personalidad, es sensible a los

(12) *Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective*, Frank Marini, editor (Scranton, Chandler Publishing Co., 1971), y *Public Administration in a Time of Turbulence*, Dwight Waldo, editor, also Chandler Publishing Company, 1971.

sentimientos de sus asociados y recibe un papel discrecional importante para la consecución de los objetivos de la organización. En su vocabulario figuran las palabras apertura, sensibilidad, confrontación, liderazgo democrático, participación, jerarquía horizontal (si existe la jerarquía) y organización por objetivos».

Aun más claramente antirracionales son las «políticas de confrontación» propugnadas por algunos activistas como sustitutos de la persuasión, la negociación y el compromiso en las relaciones entre la autoridad establecida y los afectados por dicha autoridad. Sus técnicas son la huelga, la resistencia pasiva o la desobediencia, las sentadas y las manifestaciones, por lo general acompañadas de discursos altamente emotivos. Tales actos simbólicos de desafío se justifican en términos de «imperativos morales categóricos». Los defensores de la táctica de confrontación sostienen que ciertas condiciones, acciones o decisiones son tan evidentemente injustas, malas, perniciosas, que los individuos y grupos tienen la obligación moral de procurar su corrección por cualquier medio. «No hay necesidad ni tiempo de analizar los costos y las consecuencias antes de actuar contra cosas que son nominalmente malas.»

El grado de arraigamiento de tales sentimientos es discutible. Son claramente perceptibles en el movimiento de paz, en la «Nueva Izquierda» de las Universidades, en la postura antibernamental de los portavoces extremistas de la Vieja Derecha y más aún en los principales centros urbanos del intelectualismo radical. El profesor Waldo ha encontrado un paralelismo entre la contracultura actual y el movimiento romántico de fines del siglo XVIII y principios del XIX, y afirma que quizá estamos experimentando una importante «mutación cultural» que «cambiará la definición de algunos problemas y como consecuencias las respuestas posibles o adecuadas (13). En cualquier caso, numerosos observadores opinan que con la desescalada de la guerra de Indochina, las virulentas pasiones de hace dos años comienzan a desvanecerse por sí mismas. Sin embargo, los sentimientos expresados en los movimientos antirracionales exis-

(13) *Public Administration in a Time of Turbulence*, p. 288.

ten realmente y son tan fuertes que la Administración pública a nivel local y nacional debe tenerlos en cuenta.

La exigencia general y creciente de «participación» en las decisiones organizacionales es, como afirma Mosher, otra «fuente de confusión». Agrega Mosher que dicha exigencia reviste diversas formas. «Una es la participación de los ciudadanos más directamente afectados por determinados programas en las decisiones relativas a dichos programas y en su ejecución.» Un ejemplo podría ser el Programa Federal de Oportunidades destinado a ayudar a salir de la pobreza a los pobres de las ciudades y especialmente a los llamados «desempleados tecnológicos». Al aprobar dicho programa, un Congreso despistado dictaminó que los beneficiarios deberían tener la «máxima participación posible». En este caso, por «participación» se solía entender la organización de grupos comunitarios de habitantes de los «ghettos» para pedir a los gobiernos de las ciudades, dominados por la clase media, escuelas mejores, parques, calles y otros servicios municipales para las zonas donde vivían. Las tensiones políticas consiguientes se tradujeron en la desmovilización gradual de la guerra contra la pobreza. Como medida final, en los primeros meses de 1972, el vicepresidente comenzó a pedir públicamente que los fondos federales de la guerra contra la pobreza no se utilizaran para demandar en los tribunales al Estado y a los gobiernos locales con base en presuntos derechos de los pobres ante la ley.

La exigencia de participación se refleja también en el desarrollo de la sindicación de los empleados públicos, las huelgas ilegales, la negociación colectiva y en propuestas a menudo audaces de instauración de una «democracia de participación» de los trabajadores de todas las grandes empresas públicas y privadas. Sin embargo, resulta significativo que estas últimas exigencias hayan sido puestas de manifiesto en su mayoría por sociólogos y otros académicos que han estudiado las actitudes de los trabajadores de las fábricas y de la industria. Temo que la mayoría de los académicos no se da cuenta de hasta qué punto participan actualmente los funcionarios profesionales de las administraciones públicas en la adopción de decisiones. Son

pocas las exigencias de mayor autonomía o participación que proceden de estos últimos.

El profesor Mosher menciona otros sectores en los que se producen exigencias contradictorias. Uno es la oposición entre las exigencias de «descentralización» y la necesidad práctica de la centralización. En realidad ambas son imperativos funcionales. Cuando se producen cambios rápidos, las variaciones locales deben ser tratadas localmente si se quiere asegurar la rapidez y basar las decisiones en un conocimiento adecuado de la singularidad de las condiciones locales. Por otra parte, una sociedad opulenta y móvil es cada vez más interdependiente. Mucho de lo que sucede en una determinada localidad, la contaminación de una corriente, por ejemplo, repercute en otras jurisdicciones; ello alimenta las presiones en favor de una acción y control centralizados. De hecho, «la década de los sesenta fue una de las épocas más centralizantes de nuestra historia... y no hay ningún indicio de que la tendencia se debilite, pese a los alegatos en favor de la descentralización». Concluye Mosher afirmando que los administradores tienen que hacer frente al desafío de «preparar, comprobar, poner en práctica y hacer funcionar mecanismos en virtud de los cuales podamos movernos en ambas direcciones al mismo tiempo; es decir, mecanismos que permitan a las comunidades iniciar y adoptar decisiones comunitarias en el marco de directrices, normas y políticas regionales y/o estatales y en el marco de objetivos y normas de amplitud nacional». Y podríamos añadir la aplicación de programas locales financiados en gran parte con ingresos recaudados centralmente, a fin de reducir las diferencias de calidad de los servicios—especialmente los de bienestar, asistencia médica y educación—entre las regiones más ricas y más pobres del país.

Finalmente, los administradores públicos están llamados cada vez más a reconciliar el deseo tradicional y permanente de desarrollo económico, con la promesa que comporta de una prosperidad mejor compartida, con la necesidad cada vez más imperiosa de desacelerar ese desarrollo a fin de reducir el índice de consumo de materias primas, la contaminación de nuestro medio y los desastrosos efectos del exceso de población sobre la

calidad de la vida. «Resulta ya evidente que el crecimiento demográfico global debe reducirse con el tiempo a cero —y «con el tiempo» quizá signifique dentro de no muchas décadas— si queremos evitar una catástrofe. Un inmediato problema de nuestras administraciones públicas es la creación de algún índice de bienestar social más adecuado que el Producto Nacional Bruto.

El profesor Mosher ha resumido de manera inmejorable los problemas planteados por estas diversas y contradictorias influencias:

«La Administración pública incipiente, la verdadera Administración pública *nueva* tendrá responsabilidades de una amplitud e importancia tales que difícilmente pueden señalarse en un libro de texto. Tendrá que predecir y abordar cambios en una sociedad que está cambiando más rápidamente que ninguna otra en la historia de la humanidad. Tendrá que tener también la capacidad de cambiar rápidamente y ser flexible. Tendrá que urgir una mayor racionalidad y desarrollar y utilizar instrumentos aún más complejos para llegar a decisiones racionales, acomodando al mismo tiempo fuerzas que parecen irracionales. Deberá preocuparse más que en el pasado de los objetivos humanos —la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad— pero sin entorpecer los procesos que hacen viable la democracia, y estos objetivos deberán ser más complejos que el nuevo desarrollo cuantitativo. Deberá reconocerse la interdependencia funcional y geográfica de todos los sectores de la sociedad sin sacrificar demasiado los valores de la especialización profesional y del interés local. Deberá desarrollar sistemas de trabajo en colaboración en virtud de los cuales la centralización y la descentralización avancen simultáneamente y asegurar una elevada competencia en todos los niveles de gobierno.»

Parece razonable suponer que la Administración pública española tendrá que enfrentarse con idénticos problemas, si no ahora, en un futuro próximo. En todo caso, el contraste de los índices de cambio quizá sea mayor en las dos próximas décadas en Europa que en los Estados Unidos, donde estamos experimentando un cambio social y económico tan continuo y penetrante que podemos considerar a la nación en un estado de revolución permanente.

4. ¿A DÓNDE VA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Aunque toda predicción importante resulta siempre arriesgada, como reconoce el profesor Mosher, es posible deducir de lo que ya hemos contemplado «algunas direcciones generales a lo largo de las cuales se mueven y continuarán moviéndose en el futuro las organizaciones públicas».

1. En la sociedad nueva y cada vez más temporal, explica Mosher, se dará mayor importancia que en el pasado a la identificación y solución de los problemas. A mi juicio, una de las razones de ello es que ya no podemos dar por descontado que nuestras dificultades son en realidad lo que el sentido común nos dice que son. La inquietud social, por ejemplo, puede ser debida a desajustes sintomáticos o a causas más profundas. En el pasado reciente nos hemos visto lo bastante sorprendidos por consecuencias imprevistas de acciones bien intencionadas para ser más cautos a la hora de diagnosticar las enfermedades de la sociedad. Nuestras futuras administraciones públicas no sólo tendrán que aumentar considerablemente su capacidad de reunir información, sino que habrán de movilizar todos los recursos de la ciencia social y física necesarios para proyectar las relaciones causales y las soluciones provisionales que permitan encontrar las que corrijan los trastornos experimentados sin causar otros nuevos.

Uno de los principales dogmas de Bennis y sus seguidores ha sido el de que una organización eficaz a la hora de resolver problemas tiene que ser muy diferente de las organizaciones burocráticas habituales de nuestra Administración pública. La investigación de problemas requiere con frecuencia un enfoque multidisciplinario; la creatividad exige autonomía y confianza y la tolerancia de opiniones contrarias; cada problema nuevo puede requerir un grupo de expertos de composición diferente. En particular, parece probable que para resolver con éxito los problemas se precise alguna relación permanente con la experiencia operativa, aunque permitiendo al mismo tiempo el suficiente aislamiento para que las investigaciones intelectuales de gran envergadura no se vean agobiadas por la urgencia de una dirección en crisis diaria.

2. Dice el profesor Mosher que es de esperar que las Administraciones públicas que tratan de hacer frente a sus responsabilidades de encontrar soluciones a problemas que cambian continuamente confíen cada vez más en sistemas especiales: «fuerzas de choque, comisiones, personal especial para ejecutivos, comités interorganismos» y otros similares. En ninguna parte, que yo sepa, se ha recurrido con tanta frecuencia a órganos especiales de estudio para la solución de problemas como en la Administración pública sueca. Para la mayoría de las naciones resultaría beneficioso valorar y adaptar las técnicas suecas.

3. Cabe esperar que las administraciones públicas dependan cada vez más de las técnicas analíticas y que adquieran una práctica creciente en el manejo de dichas técnicas, especialmente las que se basan en el empleo de datos cuantitativos, en modelos matemáticos y lógicamente estructurados. El análisis sistemático formal se inspirará por una parte en la mayor precisión que permita en el tratamiento de datos complejos, y, por otra parte, en «la preocupación cada vez mayor por los objetivos a largo plazo, las medidas alternativas para la consecución de tales objetivos, los indicadores sociales, diferenciados de los puramente económicos y los sistemas mejorados de información sobre los costos y efectos de los programas».

A este respecto los Estados Unidos parecen llevar una considerable delantera al resto del mundo. De nuestras universidades sale gran número de expertos matemáticos, estadísticos, ingenieros y otros especialistas en el análisis cuantitativo; los planes de estudio de nuestras escuelas empresariales se orientan cada vez más a las matemáticas. Para los aspectos rutinarios de la solución de problemas hay computadores al alcance de cualquiera que haya estudiado lo bastante para saber manejarlos. El Gobierno federal envió a unos tres mil de sus mejores funcionarios a cursos universitarios de un año completo, especialmente destinados a instruirles en la realización de los análisis cuantitativos que exige el PPBS. Muchos de nosotros esperamos que en el futuro un alto grado de experiencia analítica formará una parte tan integrante del bagaje intelectual de todos los funcionarios competentes como cualquier tipo de conocimientos sustantivos. La Royal Commission, presidida por Lord Fulton, recomendó también que

se tomaran medidas urgentes para elevar el «conocimiento de los números» entre los funcionarios civiles británicos.

4. El profesor Mosher sostiene también que continuará habiendo «fuertes ataques contra las burocracias atrincheradas». Tales ataques procederán de muchos frentes: de subordinados desleales o de presuntos beneficiarios de servicios públicos, de legisladores que pueden pedir de cuando en cuando la reorganización de una oficina y la redistribución de sus funciones entre otros organismos, de jefes de departamento y de otros ejecutivos políticos que recurren cada vez más a personas situadas fuera de la burocracia establecida en solicitud de planes para «desarrollar nuevos programas y modificar los antiguos». A juzgar por lo que he visto a este lado del Atlántico, estimo que este fenómeno no es típicamente americano.

5. Finalmente, al lado de cierto grado de descentralización y movilización de los recursos intelectuales y prácticos situados fuera de la burocracia, «se apreciará más la sensibilidad ante los problemas sociales y la rapidez con que se planifique y actúe sobre los mismos. Ello vendrá forzado en parte por las políticas de confrontación». Y, añadido yo, los dirigentes políticos tendrán que pagar un precio alto en las urnas si no consiguen convencer al electorado de que están realmente obligando a la burocracia a responder con prontitud y eficacia a las necesidades.

En resumen, concluye Mosher, «las organizaciones administrativas serán más políticas» en un sentido amplio, pero no partidista. La burocracia, en su forma weberiana tradicional (recogida en las administraciones de la Europa continental), «que pone el énfasis en la estructura, jerarquía, rutinización y eficacia formales», y, debo añadir, con su preocupación habitual por las sutilezas del procedimiento jurídico, «se está anticuando rápidamente». El proceso adquiere la máxima celeridad en los organismos «de pensamiento», en los que operan dentro de un medio político particularmente turbulento, en los que abordan programas complejos con una diversidad de objetivos complementarios, y en aquellos que cuentan con abundante personal científico y profesional. «Si tales organizaciones quieren sobrevivir, deben ser sensibles, adaptables, flexibles, creadoras e innovadoras». Ello indica que «se estructurarán más en torno a proyectos o proble-

mas por resolver que como jerarquías permanentes e imperiosas de oficinas, divisiones y secciones». Buena parte del trabajo se organizará «colegialmente en equipo». El proceso decisorio se estructurará de forma que las decisiones se alcancen «mediante una combinación de las perspectivas y técnicas de una diversidad de especialistas. La jefatura será cada vez más estimuladora y colaboradora y menos directora».

Para que todo ello sea posible será preciso que la base jurídica de la estructura de la organización sea menos rígida de lo que hoy es habitual. Las divisiones de autoridad entre los órganos administrativos están hoy día fijadas en su mayoría en sus estatutos; pero en todos los países la aplicación de las leyes tiende a ser tan lenta y a llevar tanto tiempo que la exigencia de medidas legislativas previas a la acción inhibe la capacidad de la Administración de adaptarse a tiempo a los cambios del medio. De aquí que podamos esperar que los legisladores, enfrentados con prioridades y programas cambiantes que ellos mismos controlan o dictan a través de la fijación del presupuesto anual, se inclinen a confiar un mayor número de detalles de estructura a ejecutivos e incluso a funcionarios administrativos subordinados. De hecho, el presidente de los Estados Unidos ha sido autorizado periódicamente a promulgar «planes de reorganización» que, si no son vetados por el Congreso, tienen el mismo efecto jurídico que los estatutos. En virtud de este procedimiento se han creado nuevos organismos y departamentos, otros han sido suprimidos y otros se han reforzado. Es probable que métodos similares de conseguir la flexibilidad organizacional se desarrollen con más frecuencia en los Gobiernos estatales y locales, donde hasta ahora los órganos legislativos se han mostrado mucho más celosos de sus prerrogativas y han tendido a incluir en sus estatutos hasta los detalles más nimios.

5. LAS CONSECUENCIAS DEL PROFESIONALISMO

Al fijar las tendencias dominantes de nuestra Administración pública, el profesor Mosher menciona el fenómeno que ya citó en su obra *Democracy and the Public Service*: la creciente importancia del profesionalismo entre nuestros cuadros burocráticos.

Las definiciones del término varían en función de su finalidad, pero se puede considerar en general que una persona es profesional si tiene una formación educativa superior y si, por su capacitación y práctica, ha adquirido una experiencia consciente en un sector determinado, es decir, si se le reconoce una competencia que no poseen otros de su misma «profesión». Por consiguiente, el profesionalismo supone no sólo ciertas cualidades objetivas sino también cierto estado mental por parte de alguien que posee conocimientos especializados, así como un *status* particular conferido por otros.

Evidentemente, los profesionales no son nuevos en la dirección de los asuntos de gobierno: la mayoría de las burocracias europeas se profesionalizó progresivamente a lo largo del siglo XIX. La novedad reside en la aparición de múltiples especializaciones profesionales nuevas, en la conversión de tareas anteriormente realizadas de forma rutinaria por oficinistas en especialidades profesionales y en la creciente proporción de la Administración pública integrada por profesionales. La «explosión del conocimiento» en el siglo XX ha precipitado la subdivisión de muchas profesiones antiguas, como la de ingeniero, e incluso la de abogado, en diferentes especialidades; las innovaciones tecnológicas han exigido la formación de categorías profesionales totalmente nuevas, como la de programadores de computadores. Dentro de la Administración pública, los encargados de servicios tales como la administración del personal, la planificación fiscal y el análisis organizacional han comenzado a adquirir la categoría y las obligaciones de especialistas profesionales.

Parece que en ninguna parte se han desarrollado estas tendencias, sobre todo a partir de 1930, con tanta rapidez ni han llegado tan lejos como en Estados Unidos. Un factor que ha contribuido a ello ha sido el hecho de que nunca hemos considerado sagrada la distinción entre generalistas (administradores) y empleados técnico-profesionales. Normalmente ambas categorías han competido en pie de igualdad jurídica para cargos superiores. Por una serie de razones demasiado complicadas para abordarlas aquí, la victoria ha solido sonreír a los especialistas profesionales con mayor frecuencia que a los generalistas cuando ambos competían; como consecuencia, casi todos los organismos administra-

tivos están en la práctica dominados por una élite profesional específica. Nuestros organismos gubernamentales tienen desde hace mucho tiempo entre sus empleados un porcentaje más elevado de graduados universitarios—es decir, de profesionales reales o potenciales—que el sector privado (14). Actualmente, muchos organismos dedicados a funciones científicas o normativas emplean a graduados universitarios en un número dos o tres veces superior al correspondiente al personal «de apoyo», con una formación educativa inferior. Mosher predice que dentro de pocos años «las dos quintas partes de los profesionales de este país serán empleados directa o indirectamente por los gobiernos».

Ello significa para el futuro de la sociedad temporal que los profesionales como clase tienden a tener diferentes imágenes de sí mismos y a comportarse de modo distinto al de los empleados corrientes. El profesor Mosher enumera algunas de las características sobresalientes de los profesionales:

- 1) Los profesionales se orientan hacia la solución del problema y a moverse de un problema o de un caso a otro; es decir, consideran que su misión consiste en aplicar su experiencia a una diversidad de situaciones y se inclinan, en consecuencia, a insistir en las oportunidades de hacerlo.

- 2) Los profesionales se consideran altamente «racionales» y objetivos al enfocar los problemas aunque su forma de contemplar la racionalidad varía en función de la orientación de su preparación educativa y de los instrumentos de análisis que emplean.

- 3) El aumento de la especialización ha venido a significar una mayor profundidad y un menor aliento del conocimiento. Pocos programas universitarios destinados a la consecución de títulos profesionales han prestado mucha atención a las cuestiones de valor social o a la adquisición de experiencia política u organizacional. Esta estrechez de miras se ha transformado en algo más

(14) Alrededor del 35 por 100 de los empleados del sector público son graduados universitarios, mientras que la proporción correspondiente al sector privado es del 13 por 100. Las cifras del sector público se ven por supuesto afectadas por los varios millones de maestros de escuelas públicas, que poseen todos un título universitario. Algunas jurisdicciones comienzan a exigir título universitario para ciertos puestos, como la policía, que hasta ahora no solía exigir una formación educativa superior. Como consecuencia, el profesionalismo basado en una educación superior y más especializada continuará creciendo sin lugar a dudas.

que una dificultad cuando «las fronteras que encierran los problemas sociales se han ampliado y difundido». Pocos profesionales «pueden pretender hoy día una total competencia para abordar los problemas básicos incluso en aquellos sectores funcionales sobre los que en otro tiempo se les reconocía un monopolio exclusivo... La delincuencia ha dejado de ser un problema exclusivo de la policía, la salud ya no es problema exclusivo de los médicos ni las autopistas de los ingenieros ni la justicia de los abogados». El problema de coordinar estrechamente estas diversas especialidades profesionales es uno de los más difíciles que tendrán que resolver en la sociedad temporal los planificadores de la organización.

4) Si bien la formación y experiencia profesionales que conducen al profesionalismo inhiben el desplazamiento de una actividad a otra, estimulan la movilidad geográfica o interorganizacional. Tal movilidad es, de hecho, un camino a través del cual muchos de los profesionales más calificados tratan de mejorar su situación y sus ingresos y de satisfacer sus necesidades psíquica de oportunidades y de variedad. Además, la posibilidad de tener un empleo alternativo libera al profesional del dominio de la organización, que es uno de los rasgos más visibles de buena parte de la vida burocrática americana.

5) La conducta profesional tiende a estar condicionada tanto por las normas y niveles de la profesión como por los de la organización. Dentro de estas normas los profesionales buscan y a menudo exigen la autonomía en la aplicación de su experiencia.

6) Cuando profesionales de diferentes especialidades trabajan juntos, como han de hacerlo con frecuencia, esperan trabajar en equipo, en condiciones de respeto y confianza mutuos, y guiados —no mandados— por una dirección cooperadora y tolerante en alto grado.

7) Como consecuencia de su formación en ciencias básicas, muchas categorías de profesionales no toleran la ambigüedad, la incertidumbre ni el compromiso ni siquiera otras formas de contemplar los problemas salvo las suyas propias.

De este modo el profesionalismo tiene una influencia positiva y negativa en la capacidad de toda organización de hacer frente

a un medio cambiante. En conjunto, la contribución es indudablemente positiva pues la verdadera esencia del profesional es la capacidad de trabajar solo o en equipo, sin el apoyo o control restrictivos de la organización.

6. CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

El modo de dotar de personal a una burocracia, es decir, los métodos de selección, destino, ascenso y premio de sus miembros, influye profundamente en su rendimiento. Aunque los cambios en los sistemas de personal «sólo ejercen una influencia parcial y con frecuencia gradual en la naturaleza y calibre» de la administración en su conjunto, Mosher duda que haya «otro elemento a mano que pueda ejercer potencialmente tanta influencia». Sin embargo, antes de examinar las críticas y las propuestas de reforma, voy a referirme a ciertas prácticas comunes en Estados Unidos relacionadas con el personal, que aumentan la capacidad de nuestra administración pública de hacer frente a los cambios.

1) La más importante es sin duda la *posibilidad* de ingreso lateral a cualquier edad y con cualquier grado. En una emergencia o simplemente para desempeñar una nueva función pueden crearse en pocos meses organizaciones totalmente nuevas que empleen quizá a miles de personas. Los empleados que reúnan la experiencia y competencia exigidas pueden reclutarse en otras jurisdicciones o en las universidades o en el mundo de los negocios. La clasificación de cargos practicada en los Estados Unidos (15) facilita la contratación a niveles intermedios de quienes posean especializaciones innecesarias hasta el momento, pues establece un sistema en virtud del cual las solicitudes previas de trabajo pueden compaginarse con las calificaciones de los candidatos posibles al puesto. Debo subrayar, sin embargo, que en la mayoría de los organismos permanentes del gobierno con responsabilidades estables y continuas el ingreso lateral se produce en escala mucho menor de la que los europeos consideran típica de

(15) Una explicación breve, pero clara, se encuentra en la obra «Clasificación y retribución de los funcionarios en Estados Unidos», por José Luis López Henares (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 24, diciembre 1959, pp. 5-16).

la administración civil de los Estados Unidos (16). Hay poderosas fuerzas que inhiben el ingreso a mediados de carrera y producen lo que Mosher llama *careerism*. Una es la creencia, quizá parcialmente justificada, de que todo organismo consigue empleados mejores si los contrata cuando son jóvenes y acaban de completar sus estudios; otro factor es el deseo natural de los supervisores de recompensar con el ascenso a los mejores de la plantilla en vez de producir decepciones e incluso resentimientos contratando a alguien de fuera. Cerrar las filas a los extraños ha sido también el objetivo de numerosos sindicatos de trabajadores. Cada vez que el *New York State Civil Service Department* convoca exámenes de nivel medio o superior a los que pueden presentarse personas que no forman parte de la administración, anticipa y por lo general recibe el clamor de los sindicatos y de los empleados descontentos, que temen que sus posibilidades de ascenso disminuyan como consecuencia del aumento de la competencia: cartas de protesta a los periódicos y al gobernador, visitas de delegaciones enfurecidas, etc. Aunque el Departamento persista a veces en sus planes pese a tales presiones, el resultado ha sido que la administración del estado de Nueva York se ha convertido prácticamente en un servicio cerrado en el que se ingresa por la base y que admite sangre nueva por encima de ese nivel de ingreso sólo cuando es indiscutible que los recursos humanos de que dispone no reúnen la calidad suficiente.

2) Unido a la posibilidad al menos teórica de ingreso lateral está el hecho de que los traslados de un organismo o rama de la administración a otro son muy fáciles desde el punto de vista formal. Una vez dentro del sistema todo individuo puede ir donde encuentre un puesto vacante y un supervisor que le admita. La documentación y la aprobación formal no son sino mecanismos destinados a la exactitud de la nómina. Los empleados saben que sus probabilidades de ascenso son mayores en un organismo en expansión que en otro estable, y todo funcionario inteligente

(16) Un detallado estudio de la carrera de más de 500 altos funcionarios federales de carrera cuya edad media era de cincuenta y dos años indicó que sólo el 18 por 100 ingresó en la Administración a los treinta y cinco años o más tarde, edad a la cual era de presumir que habían tenido otro empleo o experiencia; sin embargo, el mismo estudio indicó que el 48 por 100 ingresó con un nivel de sueldo superior al normal de entrada de los universitarios recién graduados. (DAVID T. STANLEY: *The Higher Civil Service*. Washington, Brookings Institution, 1984, pp. 25 y 35.)

de una organización cuyas responsabilidades se debilitan buscará rápidamente una salida en otra parte. Simplemente con no cubrir las vacantes y con alentar a los empleados a «buscar por ahí», un gran organismo puede quedarse sin personal sin necesidad de despedirlo. Aunque el tratamiento automático de las operaciones rutinarias ha suprimido centenares de propuestas de trabajo y quizá millares en las pasadas décadas, la colocación de quienes los ocupaban en puestos donde eran necesarios se ha producido normalmente sin despidos ni traslados forzosos.

Pero tampoco aquí debemos exagerar. Un estudio de la Brookings Institution sobre funcionarios federales de alto nivel que habían prestado servicio al Gobierno Federal durante veintitrés años por término medio permitió averiguar que menos del 14 por 100 había trabajado en más de dos departamentos diferentes (17). Y, evidentemente, la movilidad es mucho más elevada entre quienes realizan funciones administrativas generales de apoyo que entre los profesionales especializados que trabajan en los programas de los organismos.

3) Es tradicional en la Administración pública americana el despido de los empleados cuando sus servicios dejan de ser necesarios o si la autoridad legislativa no tiene por cualquier razón fondos suficientes para pagar sus sueldos. Tales despidos, llamados «reducción de efectivos» pueden producirse y de hecho se producen cuando el volumen de trabajo de un organismo disminuye bruscamente, cuando cambian las prioridades de programa o se cierran instalaciones o servicios (hospitales, bases militares, centros de investigación, etc.). Cuando en un período de recesión disminuyen los ingresos fiscales, la autoridad presupuestaria puede exigir numerosos despidos. En 1971, por ejemplo, la Legislatura del Estado de Nueva York redujo tanto las asignaciones a organismos que más de cinco mil empleados fueron despedidos con sólo treinta días de preaviso. Aunque estos «empleados separados» tienen «derechos de reemplazo» y volverán a ser contratados cuando se produzcan vacantes, se esperan nuevas reducciones este año. Estos despidos forzosos suelen causar un grave quebranto a los interesados; sin embargo, y aunque se organizan a menudo pro-

(17) *The Higher Civil Service*, p. 33.

testas contra despidos específicos, no parece que hasta el momento se haya producido un ataque concertado contra la legalidad de tal práctica, que es también corriente en el sector industrial de la economía.

A mi juicio, nuestra tolerancia de una práctica que puede parecer inhumana, aunque conveniente, se debe probablemente al hecho histórico de que los Estados Unidos han sido siempre, excepto durante breves períodos, un país de escasa mano de obra. En consecuencia, el empleado despedido ha podido casi siempre encontrar otro empleo en un plazo razonable. En muchos casos el gobierno ha servido de centro de formación que proporciona a sus empleados unos conocimientos técnicos que no habrían podido adquirir en otra parte y les permitirían, de ser despedidos, ganar más dinero del que hubieran ganado de no haber adquirido tales conocimientos. Este proceso continuo de ascensos y despidos —y nuevos ascensos— ha hecho que el sistema *Spoils* del siglo pasado haya sido no sólo soportable, sino hasta bien recibido por parte de legiones de presuntos titulares de cargos de gobierno de corta duración.

Sin embargo, los tiempos cambian y cabe preguntarse si seguiremos considerando durante mucho tiempo los despidos en masa como un sistema aceptable de ajustar el personal del gobierno a las variaciones de los programas o de los ingresos. Por primera vez en nuestra historia tenemos una tasa de desempleo tan alta entre los trabajadores científicos, técnicos y profesionales como entre los no especializados. Ello supone un enorme despilfarro de recursos humanos valiosos en la economía.

4) El derecho público americano acepta también el principio de que los organismos gubernamentales pueden contratar servicios personales por una duración limitada o indefinida de forma directa o indirecta. Ello les permite también actuar con flexibilidad en períodos de crisis o de grandes disminuciones de trabajo. Las personas reclutadas en virtud de lo que equivale a contratos de derecho privado pueden, en la mayoría de los casos, ser autorizadas a actuar en nombre del organismo del mismo modo que se autoriza a hacerlo a un empleado regular permanente. En las dos últimas décadas, el gobierno federal ha seguido una política más o menos constante de mantener bajo el índice total de em-

pleo contratando con las universidades y otros proveedores los servicios personales que en otro caso serán prestados por personas que figuran en la nómina del gobierno. Los pros y los contras de asegurar el desempeño de funciones gubernamentales de esta forma son sumamente complejos, pero es innegable que el mecanismo es altamente flexible y se adapta bien a las necesidades de la sociedad temporal. Como un nuevo «signo de los tiempos» podemos indicar que en 1971 el presidente Nixon recomendó al Congreso un sistema revolucionario para el personal de nivel superior, en virtud del cual los cargos superiores vacantes serían cubiertos por personal mediante contratos a plazo limitado renovables a opción del director del organismo. Los funcionarios que aceptaran tales contratos volverían automáticamente a su situación anterior en caso de no renovación de los mismos.

Aunque en la práctica los sistemas de personal de los Estados Unidos sean quizá los más adecuados del mundo para acomodarse a las variaciones de los programas y del medio, distan mucho de la perfección aún en este sentido. (Sus ventajas e inconvenientes desde otros puntos de vista no nos interesan ahora.) En el ensayo del profesor Mosher se encuentran referencias dispersas a otros graves inconvenientes de nuestro sistema de personal en el momento en que nos enfrentamos a los desafíos de la sociedad temporal. Tres de ellos merecen nuestra consideración.

1. *La clasificación de cargos.*

No hay duda de la necesidad de disponer de algún medio que permita identificar las responsabilidades y categorías de los cargos de toda organización compleja. Ello resulta esencial si se concede un alto valor moral al principio de «igual retribución para igual clase de trabajo». Pero esta es un concepto «estático y mecanicista» que va en contra del concepto de la organización «como entidad fluida, adaptable, y rápidamente cambiante, orientada a los problemas y motivada por los objetivos orgánicos». Mosher añade además, y yo estoy de acuerdo con él, que «en la medida en que es coactiva y obligatoria, detallada y específica, la clasificación produce los efectos de: 1) retrasar el cambio y la

adaptación organizacional; 2) desalentar la iniciativa y la imaginación que vayan más allá de la definición de clases de cargos; 3) impedir los destinos especiales u otros trabajos "fuera de clase"; 4) desalentar el reconocimiento de las aportaciones no habituales y de la competencia a través de la promoción rápida». Señala también que a nivel federal se han hecho algunos intentos de atenuar la rigidez de la clasificación y que el Congreso ha pedido a la Comisión de Servicios Civiles que realice un análisis profundo del sistema desde el punto de vista de sus costos y beneficios. En los cinco últimos años he realizado una campaña propagandística subrepticia contra la aplicación de la clasificación de cargos a los empleados profesionales de nivel superior del Estado de Nueva York. Pero el sistema está profundamente arraigado en las actitudes burocráticas y populares y fuertemente apoyado por los sindicatos de empleados que temen las arbitrariedades de la rama ejecutiva, por lo que, en mi opinión, toda modificación importante del sistema se conseguirá lentamente y no sin superar una activa resistencia.

El sistema de «empleos por contrato» del presidente Nixon para los funcionarios superiores sustituiría, evidentemente, las prácticas de la actual clasificación de cargos relativas a los funcionarios a quienes se aplicara. Ello quizá disminuya sus posibilidades de aceptación.

2. *El «careerism».*

La definición de Mosher es aplicable a la mayoría de las administraciones públicas europeas, «que se basan en la esperanza de que los individuos serán contratados poco después de terminar su educación, de que pasarán la mayor parte de su vida activa en la misma organización, de que ascenderán prácticamente a medida que vayan adquiriendo experiencia y antigüedad, basándose dicho ascenso en la competencia con sus colegas y que serán protegidos en dicho ascenso contra la competencia de extraños».

Aunque la opinión pública americana asocia este sistema fundamentalmente con las fuerzas armadas, su espíritu ha invadido también numerosos organismos. Se manifiesta con especial vigor en el Estado de Nueva York, en California y en ciudades como

Nueva York, que con más de 300.000 empleados tiene un número de funcionarios mayor que muchos países. Como sucede en España con los *cuerpos*, las carreras americanas tienden a basarse en especializaciones profesionales y a estar asociadas con departamentos u organismos individuales. El sistema, afirma Mosher, «puede contribuir a la flexibilidad de la dirección al proporcionar un cuerpo de individuos calificados dentro de la organización que puedan ser destinados a diferentes funciones». Pero los cargos que hace tal tendencia en una época que reclama flexibilidad son a la vez incisivos y convincentes:

Inhíbe la elasticidad general en términos de variaciones rápidas de los recursos totales de mano de obra o de la provisión de personas con diferentes tipos de especialización y perspectivas. Desalienta el ingreso lateral o la entrada de sangre nueva por encima de la base o del nivel de ingreso y en algunos organismos lo ha impedido por completo. Es frecuente que suministre incentivos intrínsecos, aunque por lo general no escritos, a los individuos, para que prosigan carreras ortodoxas dentro del organismo y eviten destinos insólitos que podrían desviar o retardar su promoción. En general, es un importante factor desalentador de la creatividad, la innovación y el riesgo como consecuencia de los peligros reales o imaginarios de salirse de la línea. Y en la medida en que asegura a los funcionarios más antiguos del sistema la conservación de los puestos más altos del organismo, asegura la estabilidad y el conservadurismo en la política del mismo. Es probablemente el ingrediente principal del cemento que consolida al organismo en una entidad fuerte, autónoma y quizá imperiosa frente a terceros (ya se encuentren en puestos superiores de la rama ejecutiva o al margen, en la legislatura o en el pueblo).

Parece que muchos aspectos del sistema son contrarios a la eficacia de la sensibilidad gubernamental a las necesidades de la sociedad temporal. Entre los factores que desalienta figuran las relaciones de colaboración con otros organismos y especializaciones con miras a resolver problemas comunes; el intercambio de personal entre los organismos, entre las jurisdicciones de gobierno y entre el gobierno y el sector privado, los destinos especiales pero temporales que no son ortodoxos en términos de promoción dentro de la carrera; la sensibilidad y la rapidez de reflejos para resolver los problemas rápidamente cambiantes. En la medida en que el ingreso en una carrera gubernamental se basa en credenciales educativas ortodoxas, como lo son la mayoría de ellas, inhibe los pro-

gramas de empleo dirigidos a posibles profesionales, con aspiraciones, pertenecientes a grupos minoritarios. Al impedir el ingreso lateral cierra eficazmente el camino a las mujeres maduras y calificadas, después de que han educado a sus familias. Y la imagen general del gobierno como una carrera para toda la vida en un solo organismo desalienta a algunos de los jóvenes americanos más despiertos, más idealistas y más emprendedores.

3. *Defectos en la educación profesional.*

Nuestras universidades, dice el profesor Mosher, no han tenido el éxito que de ellas cabía esperar en cuanto a proporcionar a la Administración pública los dirigentes y técnicos competentes que exige una sociedad temporal. Un portavoz del movimiento New Public Administration acusó recientemente «a los administradores públicos de ser incapaces de enfrentarse al cambio y a las universidades, de no saber prepararlos para tal enfrentamiento» (18). En primer lugar, aunque sus cursos de «ciencia administrativa» están abiertos a todo el mundo, van dirigidos primordialmente a estudiantes que tienen otros objetivos profesionales o que se proponen ingresar en la administración pública como generalistas. En la mayoría de los casos sus carreras se desarrollarán en una de las llamadas especialidades «administrativas»: presupuesto, personal, análisis organizacional, dirección de suministros y servicios, etc. Pero como hemos indicado ya, los departamentos están dominados en su mayoría por alguna profesión especializada «elitista», cuyos miembros han tenido por lo general poco contacto con las complejidades jurídico-políticas del gobierno moderno y han recibido escasa formación en materia de dirección de organizaciones. Además, la educación más explícitamente profesional en los Estados Unidos no sólo peca de insuficiencia técnica en cuanto a su enfoque sino que además está llena de prejuicios antiburocráticos y anti-organizacionales.

Mosher propone un cierto número de medidas correctoras que deberían aplicarse no sólo en Estados Unidos, sino en todas partes. Consiste una de ellas en que nuestras Universidades de-

(18) W. HENRY LAMBRIGHT, en *Toward a New Public Administration*, p. 332.

berían esforzarse por inculcar a todos sus alumnos una mayor comprensión de la «complejidad social y política y de la interconexión e interdependencia de los problemas sociales». Otra recomendación es la de que se ponga mayor énfasis en la educación permanente y en el perfeccionamiento de los profesionales para actualizar sus conocimientos técnicos y ensanchar y profundizar su comprensión del dinamismo de nuestra sociedad. Una tercera recomendación es que deben dedicar mayor atención al desarrollo de institutos interdisciplinarios en sectores tales como la planificación sanitaria, la urbanología, la ingeniería, la medicina, la economía social y otros similares. Las escuelas universitarias, dice Mosher, deben comenzar a darse cuenta de que «ninguna disciplina está preparada para ocuparse adecuadamente ni siquiera de sus propios problemas». En cuarto lugar, deben hacer hincapié en «las posibilidades de la inventiva, experimentación, innovación y dirección sociales, para resolver y corregir los problemas públicos». Toffler, en *Future shock*, pone fuertemente el acento en el «carácter retrógrado» de buena parte de nuestra educación formal y propone como remedio que nuestras escuelas, desde el nivel primario, enseñen a la juventud a mirar al futuro, a anticipar problemas y a mostrarse creadora en vez de limitarse a reaccionar ante los mismos.

Si, como todos los indicios apuntan, nos movemos hacia un futuro incierto en el seno de una sociedad en transición, pero que evoluciona con una rapidez desconocida hasta el presente, salvo en época de las grandes revoluciones, debemos estar dispuestos a enfrentarnos a los desafíos que nos plantea nuestra era. El conflicto entre las tradiciones profundamente arraigadas del pasado y las exigencias de un presente dinámico no será en ninguna parte tan agudo como en nuestras Administraciones públicas. A todos nos corresponde examinarnos y prepararnos a nosotros mismos y a nuestras instituciones—antes de que lleguen las crisis que se acercan— para hacer frente a los desafíos del mañana con rapidez y precisión, y respetando plenamente los valores humanos fundamentales y los intereses colectivos.

