

Rita Mae Kelly

Productividad, bienestar social y política pública (*)

A lo largo del siglo XX se ha hecho énfasis en el incremento de la eficiencia del sector público. Las reformas estructurales de la Administración local a principios de siglo se fundaron en la presunción de que una organización progresista y eficiente era esencial para una Administración sensible, eficaz e innovadora (SCHIESL, 1977). BLAU y MEYER (1971, p. 157) expresan la opinión dominante como sigue: «los valores democráticos exigen no sólo que los objetivos sociales se determinen por decisión mayoritaria, sino también que se articulen a través de los métodos disponibles más eficaces —o sea, estableciendo organizaciones dirigidas burocrática en vez de democráticamente—». Las burocracias implicaron mayor eficiencia y una utilización más racional y productiva de los recursos públicos.

Los teóricos que apoyan la expansión del poder burocrático estatal y el incremento de su eficiencia defienden por lo general un «modelo de equilibrio» pluralista de democracia (MACPHERSON, 1977). Este modelo identifica procedimientos y mecanismos elegidos como núcleo central de la democracia: elecciones libres y periódicas; imperio de la ley; libertad de expresión y asociación; soberanía de elecciones, y un equilibrio de poder entre élites. Este modelo presume que la masa de los ciudadanos es pasiva: se sirve mejor a ellos y a la democracia no

(*) El presente trabajo fue publicado con el título «Productivity, Societal Well-Being, and Public Policy: An Introduction and Overview», en la revista *Policy Studies Review*, febrero de 1985. El INAP y la Redacción de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA desean dejar constancia de su agradecimiento a la autora y a los editores por la autorización concedida para su traducción al castellano y reproducción aquí del trabajo.

participando en la adopción de decisiones. Las élites políticas elegidas y sus subordinados administrativos nombrados de las burocracias administrativas se consideran más preparados profesionalmente para adoptar decisiones, y más expertos para diseñar y articular políticas apropiadas. Cuanto más eficiente y progresista es la burocracia, más productivo será el sector público en el momento de suministrar bienes y servicios. El incremento de la eficiencia y la productividad en el sector público desde la perspectiva de este modelo de democracia significa un aumento del bienestar social.

Esta concepción es esencialmente la del Estado de bienestar-corporativo. La tarea política del Estado consiste en responder lo más eficiente y eficazmente posible a las exigencias de las distintas bases, pero hacerlo utilizando «estrategias burocráticas *despolitizadas*» (KEANE, 1984, p. 26). La burocracia es un mecanismo prestacional y de resolución de problemas que incorpora racionalmente el análisis mercantil para obtener los máximos beneficios y mínimos costes. Los objetivos se admiten como dados. Los expertos profesionales utilizan técnicas analíticas avanzadas para determinar las políticas y programas que cubrirán los objetivos de la forma más eficiente y eficaz. Al hacer que el sector público opere administrativamente de la forma más parecida posible a las burocracias del sector privado, se incrementa la satisfacción global del ciudadano, al tiempo que se protege el sistema de empresa privada.

Este modelo del Estado de bienestar-corporativo eficiente como promotor simultáneamente de una mayor democracia y de un capitalismo más humano tiene sus críticos (KEANE, 1984). Los marxistas, por ejemplo, consideran la creciente burocratización de la sociedad y la Administración una manifestación de un estadio tardío del capitalismo, un síntoma del paso al socialismo de una sociedad. Quienes se mueven en una línea socialdemócrata afirman que, a medida que la eficiencia y la productividad del sector público aumentan su importancia relativa, otros valores de la vida política tradicional devienen menos importantes. Además, a medida que se despolitiza cada vez más la Administración, se transforma en un vehículo para administrar bienes y procesos, en lugar de un medio de facilitar la negociación, el compromiso y la composición de intereses, exigencias y necesidades diversos. De aquí que la Administración se convierta en un instrumento rígido y conservador de mantenimiento del *statu quo*. La eficiencia en este mandamiento resulta ser más importante que la promoción de la libertad, la justicia y la felicidad de todos.

Los críticos conservadores del moderno Estado del bienestar-corporativo también descubren incompatibilidades entre la democracia y un Estado burocrático cada vez más eficiente. Los defensores del «nuevo conservadurismo» en Estados Unidos (algunos lo llaman «Reagano-

tics») se oponen a la expansión y extensión del Estado del bienestar en general porque limita la empresa privada y enfatiza la igualdad y la equidad sobre la libertad individual (FRIEDMAN y FRIEDMAN, 1980). Los nuevos conservadores querían volver al lema «el gobierno que mejor gobierna es el que gobierna menos». Ser más productivo y eficiente es considerablemente menos importante que evitar que las burocracias del Estado del bienestar actúen en ciertas áreas. Los nuevos conservadores privatizarían las funciones públicas siempre que fuera posible y las contratarían con el sector privado.

Al nuevo conservadurismo de los ochenta se ha unido un «nuevo corporativismo». Este se diferencia del nuevo conservadurismo en que acepta la necesidad de que las burocracias administren la sociedad. No se considera factible la posibilidad de volver a los «buenos tiempos pasados». Por ello, no se plantea que las burocracias deban o no existir y ser eficientes. La cuestión es la forma de su existencia y sus vínculos con la política. Para evitar la sobrecarga administrativa, las crisis de las políticas y los fallos de la articulación de programas, los nuevos corporativistas defienden el establecimiento de empresas públicas del sector terciario sin ánimo de lucro, que operen con los principios de la empresa privada. Se señala que estas formas organizativas son los medios más eficientes para suministrar bienes y servicios públicos. Así, la productividad del sector público aumenta al imitar los métodos del sector privado y restar importancia a la «política», la continua negociación y compromiso sobre quién obtendrá qué, dónde y cómo (KING, 1975; BRITTAN, 1977).

Este simposio de la *Revista de Estudios sobre Políticas* examina la viabilidad práctica y ética de promover los valores de la eficiencia y la productividad en el sector público en una democracia política. También estudia empíricamente el impacto que el énfasis de estos valores ha producido en los niveles administrativos federal y local y en el tipo de bienes y servicios suministrados a los funcionarios de Estados Unidos. La línea de los artículos de este simposio sugiere que las consecuencias no deseadas de poner énfasis en la eficiencia y productividad del sector público pueden ser perjudiciales para un sistema político democrático. Es precisa una mayor cautela y reflexión antes de promover los esfuerzos por mejorar la productividad.

En general, se admite que el sector servicios sociales y el sector público de servicios, en particular, son menos eficientes que el sector privado. Se considera que la naturaleza intensiva del trabajo en el sector servicios disminuye la productividad. Dorothy I. RIDDLE estudia esta cuestión de cómo el sector servicios sociales y el sector público, puede ser comparados con otros sectores económicos. Utilizando una medida *output/input* del PNB dividida por el porcentaje de población empleada, RIDDLE estudia los datos sobre productividad de siete países

en distintas etapas de desarrollo económico: India, Tailandia, la República de Corea, Singapur, Japón, Canadá y Estados Unidos. Descubre que sólo en los países más industrializados la productividad parece ser baja en el sector servicios. Además, cuando se analizan las mediciones dinámicas de los cambios medios anuales del PNB y las tasas de empleo, el sector servicios parece ser incluso más productivo que al utilizar simples mediciones estáticas interseccionales. RIDDLE concluye señalando que el mito de que el sector servicios en general y el sector público en particular son menos productivos que otros sectores de la economía es en gran medida un problema de magnitudes: no es posible trasladar simplemente al sector público el concepto y medida de la productividad que se utiliza en el sector privado.

Walter BALK, en «Mejora de la productividad de los entes administrativos», abunda en esta conclusión de RIDDLE al ilustrar gráficamente las diferencias entre las perspectivas institucionales económicas y políticas y su forma de vincularse a los conceptos de productividad. En esencia, BALK describe cómo las actividades de los entes públicos son típicamente parte de un esfuerzo de control y localización del poder más que de lograr el mayor resultado posible. Demuestra cómo las fuerzas políticas externas a los procesos de articulación bajo control de la burocracia determinan y configuran medidas y patrones de funcionamiento y cómo esas fuerzas externas redefinen regularmente los objetivos durante la articulación. La pregunta ética que plantea es: «¿Deben los funcionarios de carrera seguir siendo explotados en aras de una ganancia política estratégica inmediata, o los diseñadores de políticas administrativas asumirán su parte de la carga para obtener más rendimiento de los recursos asignados?»

Clarence N. STONE, en «Eficiencia frente a aprendizaje social», considera la cuestión de si el problema de la articulación en el sector público debería centrarse en criterios de eficiencia. A su juicio, situar la eficiencia como valor central de la Administración implica tres presunciones: 1) la eficacia de la especialización; 2) la conveniencia de la analogía empresarial para el sector público, y 3) una visión atomizadora de la sociedad. Ninguna de estas tres presunciones es apropiada. Sugiere que un modelo de aprendizaje social de la articulación conduciría a un mayor bienestar social y destaca cómo se compara ese modelo con un modelo de eficiencia de articulación. Una serie de ejemplos muestran que el modelo de equilibrio de la democracia no existe en Estados Unidos, al menos no en formas que reponsabilicen a burócratas eficientes. Como de hecho el electorado no responsabiliza a los funcionarios elegidos, y como éstos frecuentemente no responsabilizan al resto de los funcionarios, o ni siquiera fijan objetivos a los entes administrativos, el modelo directivo del sector privado que postula la eficiencia y la productividad como principales valores de la Administra-

ción es inaplicable. La despolitización no se produce cuando se acentúa la eficiencia burocrática; más bien se da la transpolitización: unas pocas élites selectas llegan a dominar, y normalmente distorsionan el proceso de las políticas.

Edward J. WOODHOUSE proporciona un estudio empírico de las cuestiones suscitadas por BALK y STONE y abunda sobre el impacto de las fuerzas políticas externas en los esfuerzos de las organizaciones públicas por ser productivas. En «Influencias externas en la productividad: la articulación de la EPA y de la TSCA (Ley de Control de Sustancias Tóxicas de 1976)» WOODHOUSE describe cómo y por qué la productividad en la articulación de la TSCA ha estado fuera de control de EPA. Las exenciones de la Ley, su regulación de la utilización de los recursos y la flexibilidad de las exigencias procedimentales han hecho posible que las fuerzas externas a la estructura burocrática de la EPA, más allá del control del ente público, hayan determinado la eficacia aparente y real de dicho organismo. WOODHOUSE concluye que medir «la productividad como un problema exclusivo de un ente aislado probablemente se oponga a los esfuerzos para mejorar el funcionamiento administrativo».

M. ELLIOT WITTES, en «Intercambios de valor y productividad», explora los cambios derivados de la reorganización del Departamento de Correos de Estados Unidos desde Departamento Administrativo a la empresa pública del Servicio Postal de Estados Unidos. Los resultados de esta nueva organización, incrementados a causa del ostensible intento de aumentar la eficiencia y la eficacia del servicio postal, evidencian diversas consecuencias altamente políticas de los nuevos esfuerzos corporativistas durante la última década por mejorar la productividad del sector público. El análisis de WITTES pone de relieve que la creación de la empresa pública no despolitizó los servicios postales sino que los transpolitizó. La reorganización cambió los criterios de éxito de un servicio universal y personalizado que llevaba la Administración Federal al mayor número posible de ciudadanos, por un servicio más restringido y despersonalizado, vulnerable a determinados intereses mercantiles. El análisis de WITTES sugiere que el énfasis en la productividad del reparto postal ha producido un desequilibrio en la sociedad entre determinados intereses mercantiles y de la clase media-alta, interesados por los beneficios y la eficiencia, y la preocupación por el empleo de la clase trabajadora.

Fred W. BECKER y F. TED HERBERT, en «Aumentar la productividad de la dependencia administrativa de organizaciones externas para servicios de dirección y análisis», examinan si los nuevos esfuerzos de concesión externa de funciones administrativas con empresas privadas ha sido tan eficiente y eficaz en función del coste como señalan

sus proponentes. Evalúan la importancia relativa de la capacidad técnica y el coste en el proceso selectivo utilizado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbanístico de Estados Unidos para determinar los adjudicatarios de contratos administrativos de servicios de dirección y análisis. Descubren que el proceso tiende a recompensar la alta capacidad técnica prestando relativamente poca atención a los costes. Proponen un modelo decisorio cuya articulación conduciría, en su opinión, a que los entes administrativos obtengan unos niveles similarmente altos de conocimiento técnico a un precio más razonable. Sus datos prestan poco apoyo a la perspectiva de que la contratación externa de servicios de análisis y dirección pública ha producido necesariamente un suministro de bienes y servicios públicos más eficiente y de mejor relación coste-eficacia.

Thomas C. DALTON y Linda FITZPATRICK estudian los factores que conducen al sometimiento de las organizaciones públicas a medidas de rendimiento múltiples y competitivas. En «La política del funcionamiento público: el dilema de la productividad y la legitimidad» estudian también cómo producen desarrollo organizativo las presiones resultantes y la política de medición de la productividad. Arguyen que la forma de medir el funcionamiento de la organización contribuye a constituir la estructura de ésta. A continuación desarrollan y aplican una tipología de distintos modelos de organizaciones públicas e interpretaciones relacionadas de la productividad en su aplicación a la medida del rendimiento organizativo del sector público. Señalan que no puede haber *una* sola mejor medida del rendimiento, simplemente porque cualquier medida que se adopten sirve a unos intereses, pero no a otros. Los tres modelos desarrollados son como sigue: rutina burocrática, conocimiento profesional y universitario. A continuación, cada modelo se vincula a interpretaciones particulares de la productividad. Los autores demuestran cómo negocian las organizaciones interpretaciones de la productividad que sean más ajustadas a su peculiar estructura. Se ofrecen ejemplos de las políticas de medición del funcionamiento en la justicia penal, el empleo público e instituciones educativas superiores.

«El impacto de los sistemas de medición de la productividad en el funcionamiento municipal» es el tema de que se ocupan Robert P. McGOWAN y Theodore H. POISTER. Utilizando datos de un estudio nacional de municipios, descubren que las medidas de productividad formal y los sistemas mediadores del rendimiento tienen un papel básico en las funciones prestacionales municipales. Los sistemas de medición contribuyeron a la evaluación del funcionamiento de los programas y a la realización de asignaciones presupuestarias, o sea, a facilitar la adopción de decisiones de los directivos municipales superiores. Se descubrió que los sistemas de medición de la productividad se utiliza-

ban menos y eran aparentemente menos útiles para valorar la moral y la productividad del trabajador.

Charles E. DAVIS y Jonathan P. WEST estudian más de cerca el problema de la «Adopción de innovaciones en productividad de personal en la Administración local americana» en su informe relativo a un estudio nacional de tales innovaciones. Señalan un aumento en los programas de enriquecimiento de empleos y en relación entre la presencia de sistemas de mérito y medidas de negociación colectiva y la adopción de innovaciones de productividad de personal.

Este simposio defiende la tesis de que la eficiencia y la productividad deben promoverse en los sectores público y privado de la economía; pero también recalca la necesidad de mejorar y afinar el enfoque de materias relativas a las funciones adecuadas de los entes públicos y las acciones privadas; hace énfasis en la necesidad de establecer prioridades nacionales, regionales y locales para los bienes y servicios públicos que reflejen consideraciones objetivas y valores democráticos. Este simposio destaca la importancia de considerar las diferencias entre los sectores público y privado al desarrollar medios justos y adecuados para evaluar el rendimiento. La preocupación por la eficiencia y la productividad en el sector público debe modularse por la comprensión de cómo las preguntas valorativas «para quién y con qué fines» afectan cada una de las áreas principales de políticas públicas.

El bienestar social no se puede alcanzar haciendo de la eficiencia de nuestros medios y mecanismos de suministros de bienes y servicios nuestro objetivo primordial. La misma elección de sistemas de medición de rendimiento puede beneficiar a un segmento social por encima de otro. El bienestar social en un sistema político democrático exige atención constante a los objetivos de las políticas públicas y a una preocupación por la medida en que las políticas públicas reflejan un sistema político democrático que es de hecho, como retóricamente, se dice, «del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- BLAU, P., y MEYER, M. (1971): *Bureaucracy in modern society* (2.ª ed.). Nueva York, Random House.
- BITTAN, S. (1977): *The economic consequences of democracy*, Londres, Temple Smith.
- FRIEDMAN, M., y FRIEDMAN, R. (1980): *Free to choose*, Nueva York, Harcourt, Brace and Jovanovich.
- KEANE, J. (1984): *Public Life and late capitalism: toward a socialist theory of democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- KING, A. (1975): «Overload: Problems of governing in the 1970s», *Political Studies*, 23, 2-3, pp. 162-174.
- MACPHERSON, C. (1977): *The life and times of liberal democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- SCHIESL, M. (1977): *The politics of efficiency*, Berkeley, University of California Press.

Traducción: Diego Agustín CARRASCO PRADAS