



## Las Políticas Públicas

**MENY, Yves; THOENIG Jean-Claude.** Versión española a cargo de Francesc Morata. Ediciones Ariel, Ciencia Política. Barcelona, 1992. 271 páginas.

El presente libro, obra de dos reputados politólogos franceses, fue primeramente editado en Francia en 1989; la versión española data de 1992 y estuvo a cargo de Francisco Morata.

La obra, como su título indica, se consagra a las políticas públicas, buscando los autores realizar una introducción al análisis de la acción de las autoridades públicas y ambicionando mostrar que tal enfoque puede definirse como un campo y un método, a ello dedican lo más substancial de su trabajo: la primera parte —la Teoría— y la segunda —El Análisis—. En la tercera, y última parte, se analiza la dimensión comparativa de las políticas públicas y se suministran orientaciones para la investigación aportando una nutrida bibliografía desglosada en cuatro tipos de políticas públicas (políticas institucionales; políticas económicas e industriales; políticas sociales y políticas locales) privilegiándose la literatura anglosajona.

En la primera parte se valora, primeramente, la importancia que ha tenido para el análisis de las políticas públicas el desarrollo del *Welfare State* para posteriormente relacionar las políticas públicas con la Teoría del Estado.

Aunque el estudio de los efectos de las acciones públicas no es reciente, se estima que el surgimiento del análisis de políticas públicas aparece ligado al desarrollo del *Welfare State*, período en que las intervenciones del Estado eran masivas y variadas. De ahí, que surgiera el análisis de políticas públicas como el intento de comprender, desde una perspectiva tanto práctica como científica, las acciones públicas y su relevancia, y ello con una visión multidisciplinar superadora de la Ciencia Política.

En cuanto a su relación con la Teoría del Estado clásica, las teorías de las políticas públicas no son esencialmente innovadoras pues también se fundan en el universo conceptual de la filosofía política. Su originalidad reside en que se inscriben en un escenario poco conocido, acudiendo a las investigaciones empíricas y no desatendiendo las implicaciones prácticas de sus formulaciones. Las políticas públicas pueden actuar como revelador del Estado, puesto que ponen en evidencia la panoplia de elementos que intervienen en una acción pública: actores, objetivos, procedimientos, distribución de poder...

En la segunda parte se intenta mostrar el método que le es propio a la perspectiva de las políticas públicas, entendiendo por «método» las formas de razonar, es decir, el arsenal analítico o cajón de herramientas más usual en el estudio de la acción gubernamental.

Para comenzar, no resulta vano la diferenciación que se hace entre el estudio de políticas públicas —*policy analysis*— de otros campos afines, en concreto del *policy design* y la *policy research*. Si el *policy analysis* consiste en identificar las consecuencias de to-

das las alternativas de acción y describir en cadena todos los efectos previsibles desde una perspectiva neutra, el *policy design* es un enfoque más comprometido, expresando el analista su preferencia para el resultado final. La *policy research*, por su parte, cubriría la investigación sistemática derivada de una disciplina científica precisa sobre el proceso que lleva a actuar a una autoridad gubernamental, mientras que el *policy analysis* trataría de describir los contenidos de la política pública con orientación prescriptiva y con técnicas interdisciplinares.

También se define qué es una política pública: actos y «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia; o programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. A una política pública se le atribuyen estas características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Uno de los problemas con que se encuentra el analista de políticas públicas es el de cómo descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más finos. Los autores, siguiendo a JONES, encuentran que cada política pública puede descomponerse en cinco fases, cada una de ellas es tratada específicamente en la obra, generalmente mediante un capítulo completo. Dichas fases son las siguientes: identificación del problema —percepción del problema e inclusión en la agenda de la autoridad pública—; formulación de soluciones —estudio, elaboración y negociación de posibles soluciones—; toma de decisión —el decisor oficialmente

elige una opción-; ejecución del programa -aplicación de la política-; y terminación de la acción -se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Cada fase tiene sus actividades concretas y el proceso debe ser tomado con flexibilidad. Así, una fase no tiene por qué seguir necesariamente a la precedente sino que puede superponerse, retroceder en la secuencia cronológica, o incluso no aparecer en el proceso.

Los autores concluyen que el estudio de las políticas públicas nos enseña a aprehender y comprender la acción política en su globalidad, a reconocer la importancia de las aportaciones interdisciplinares sin menospreciar con ello las provenientes de la Ciencia Política, y la percepción de que el análisis de las políticas públicas constituye otra forma de acercarse al problema del poder y sus elementos constitutivos.

En fin, nos encontramos ante una obra que alcanza con éxito la ambición de sus autores: servir de introducción al análisis de la acción de las autoridades públicas, desde un plano conceptual y metodológico. También permite tener una visión de conjunto del estado actual del análisis de políticas públicas así como del intrincado mundo de la decisión pública, aspecto este último que no sólo ha de interesar al especialista sino a todo ciudadano preocupado en la gestión de los intereses públicos. A esto añadiríamos, por último, la necesidad de este tipo de libros en un país como el nuestro, en que los estudiosos de la Ciencia Política y de la Administración han abierto los ojos tardíamente, pero con fuerza, al estudio de las políticas públicas.

Jorge CRESPO GONZÁLEZ  
Universidad Complutense  
de Madrid



### *La Gerencia de las Organizaciones no Comerciales*

**MEUNIER, Baudouin.**; Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Formación y Tecnología. 1993, 471 pp.

#### **Planteamiento general de la obra**

Si de algo puede calificarse el libro de MEUNIER es de oportuno. Efectivamente, se viene observando en el mundo administrativo español una preocupación creciente por los temas de gestión de nuestras Administraciones. En un principio, esto se encuadró en la llamada modernización que en los últimos años se ha enfocado hacia las cuestiones que garanticen la legitimidad de la Administración Pública a través de su gestión. En este sentido, son clarificadoras las palabras del Ministro para las Administraciones Públicas en el prólogo.

MEUNIER se aplicará con minuciosidad a revelarnos las claves de la evaluación de, en traducción no muy afortunada, la gerencia de las organizaciones no comerciales, con el fin de que su mejora sea una alternativa a los intentos de privatización. Hay que decir desde ahora que no lo consigue por la debilidad de su análisis teórico, por la utilización -aunque pretenda conjurar el efecto nombrando sus contraindicaciones (26, 33, 34, 446) y, sobre todo, porque de las dificultades que él mismo pone de manifiesto en la utilización de técnicas de las organizaciones dirigidas al lucro surge en muchas ocasiones la

idea de que la gestión es deficiente y exige un cambio en la organización o en la propiedad.

Y es que la cuestión esencial de una obra de este tipo es, precisamente, la búsqueda, formalización y elaboración de unas reglas de la buena gestión. MEUNIER, a quien hay que reconocerle el mérito de intentar adaptar para la Administración las técnicas privadas, claudica ante la contingencia de la complejidad y variedad de las organizaciones y productos administrativos, ofreciéndonos, en cualquier caso, algunos casos prácticos de gran utilidad.

Lo anterior no debe suponer un rechazo a la obra, antes bien, ésta contiene aspectos de enorme interés y, en cualquier caso, sirve como llamada de atención sobre los dos males mayores de nuestra gestión pública: el empecinamiento en mantener el dominio del *statu quo* jurídico y la alegre importación de técnicas del sector privado.

Los próximos epígrafes se centran en los aspectos más significativos de la obra. Para ello, se ha realizado una labor de sistematización, lo cual, dadas las características de la obra que se comenta, no ha sido fácil. Entre paréntesis figuran, cuando no aparece otro autor citado, las páginas de la obra que se comenta.

#### **Los aspectos formales del libro**

Para el lector medio español de obras administrativas lo primero que llama la atención es la organización del libro en texto, gráficos, casos prácticos -la mayor parte de las veces ejemplos o notas- y consejos. Por lo que respecta a los tres primeros, el entremezclamiento hace, en bastantes ocasiones, difícil seguir la lectura del texto. Este es bastante escaso en al-

gunos capítulos, en especial el 7 y el 8. Sobre esto cabe decir que la proliferación de fórmulas y gráficos aporta en muchas ocasiones poco a lo dicho en el texto, cuando no supone una reiteración. Esto lo soluciona con las introducciones y los consejos –en realidad resúmenes o conclusiones– que son los hilos conductores de la línea expositiva.

Ya que opta por la proliferación gráfica, se echa de menos el que ofrezca ejemplos desarrollados con datos numéricos que hubieran hecho más fácil seguir las fórmulas y los gráficos. Al no hacerlo, limita enormemente la difusión del libro y ofrece la impresión, corroborada en otros aspectos, de que la obra está planteada para los analistas de la gestión pública (305) y no para el resto de los actores que en ella intervienen y que, normalmente, poseen un nivel elemental de conocimiento de técnicas de investigación.

Merece mención aparte la traducción del libro. No figura en ninguna parte el responsable de la traducción ni de la supervisión científica del texto. Quizá esto sea debido a que no existe ésta última, aunque en bastantes ocasiones su labor hubiese sido imprescindible para entender la literalidad de lo que se expresa y la adecuación del original a la bien provista de términos técnicos ciencia administrativa española. Este es el caso de expresiones como: servicio interno, penuria, instituciones, etc. La traducción es a veces desafortunada y equívoca como en el caso de las siglas que utiliza desigualmente y de los términos sacados de contexto como: subsidios, trabajo, arbitraje, candidatura, ideología, ambiente, comunidades de base, etc. Esto hace en ocasiones que sea difícil entender el texto. Las carencias anteriores alcanzan su culmen en el último capítulo y en las conclusiones.

### ***El tratamiento del interés general en la obra***

La participación crítica que se puede hacer al libro de MEUNIER es su falta de análisis teórico. Si alguien lo quiere encontrar deberá entresacar la teoría de los ejemplos y de las conclusiones del libro. En cualquier caso, lo que hallará serán llamadas de atención, más que de reflexión, sobre las grandes cuestiones teóricas de la Administración.

Da la impresión que MEUNIER aborda la actuación de los servicios públicos entendiendo que su producto es un fin en sí mismo. Obvia, ya que no hace referencia a ello (128), el fin esencial de las Administraciones Públicas en la consecución del equilibrio y la integración sociales. Esto es debido a que disocia la gestión de las funciones y factores administrativos. El resultado final es útil, pero justifica las críticas que desde los años cincuenta se vienen haciendo desde otros enfoques administrativos al *management*.

Su noción del interés general destila en el texto de forma vaga e imprecisa, pudiéndose deducir que el factor explicativo del mismo es la existencia o no de lucro (358). Cabe preguntarse si es el tipo de actividad la que garantiza el fin del Estado y su interés general. También hay que reflexionar sobre si todo lo que tutela o en lo que interviene el Estado lo es por interés general y contrastar esto con la clasificación que mantiene (69). En cualquier caso, el interés general no justifica en todos los casos la intervención del Estado por sus propios medios, cuestión ésta que, a pesar de citar el poder de tutela, no queda afirmada en el texto (444). En realidad, y es algo que MEUNIER no ve, el interés general es más amplio que la forma que adopte organizativamente su cumplimiento; queda deli-

mitado por la configuración que de bienestar, seguridad, integración, etc., hace el sistema político en cada momento.

### ***Los actores que intervienen en la evaluación***

La carencia de un verdadero análisis teórico en que encuadrar la gestión lleva al reduccionismo de la realidad. Esto se ve claramente en la debilidad en el tratamiento de los diversos actores implicados en la gestión. Ello es debido, básicamente, a la utilización profusa del método analítico que hace imposible integrar en él las interacciones entre los agentes. Además, la óptica dominante proviene de la teoría económica de la Administración, en especial del *public choice*, aunque con matizaciones importantes en algunos casos.

Los burócratas son vistos en su vertiente: vocacional (26), maximizadora de beneficio (75-76), preservadora de las conquistas sociales (87-8), maximizadora del presupuesto (81), maximizadora del excedente (85-86) y resistente a los cambios (435). El autor parece adherirse a la visión de NISKANEN de la burocracia, al no criticar el punto de vista del autor y al traslucirse esta adhesión implícita a lo largo de la obra. Contrasta esta visión con la de otros autores que sí realizan una crítica a ese enfoque en obras de mayor interés para estudiar el papel de la burocracia en las organizaciones administrativas públicas (WEBER, 1982, 107; LANE, 1987, 1 y ss.; SORENSEN, 1987, 64 y ss.).

Los prestatarios son vistos como pieza clave en la oferta de los servicios públicos y, en gran medida, se convierten para MEUNIER en el factor explicativo del producto administrativo (89, 287). De nuevo se hace notar la falta de análisis profundo que explique las interacciones entre los

diversos actores (121), lo que sí podemos encontrar en otros autores (STOKER, 1988, 106 y ss. y 158-159; LANE, 1987, 258 y ss.) que se alejan del modelo del deber ser o idílico de comportamiento entre los actores (407-408, 445) o de resignación (134). No obstante, pone de manifiesto, con gran acierto, sucintamente las relaciones entre gestores y prestatarios (93). Como en el caso de los burócratas, no ofrece soluciones a su intervención distorsionadora respecto a los objetivos marcados, aunque podría habernos mostrado el liderazgo político en sentido weberiano (WEBER, 1982, 362; PAGE, 1985, 138; ARENILLA, 1992, 167). Al no hacerlo, lo que nos ofrece es una falta de entendimiento de la naturaleza de los prestatarios, los burócratas y los políticos (ARENILLA, 1992, 145-146).

El usuario se nos muestra como un ser dependiente del prestatario (128), sometido a la tutela del poder y desinformado (299), conformista (281), maximizador de beneficios (101), que se guía por lo externo (224-225, 226-229) e indiferente a la naturaleza pública o privada de los servicios (230). La óptica utilizada es menos rica que en obras que enfocan las políticas desde el enfoque del comportamiento (ROSE, 1989). Probablemente sea esto debido a que el centro de la obra no es el usuario, sino el decisor en su doble naturaleza de político y burócrata (299).

La peor parte se la lleva el político al que se le ve subordinado burócrata (84, 95), único concededor de los costes de producción y del excedente de la organización (81-84, 87). MEUNIER sólo muestra al político preocupado por los resultados a corto plazo (80, 87). Obtenemos de esta manera una imagen vaga y distorsionada del político al no descubrir su verdadero papel en el proceso administrativo (WEBER, 1982, 108; ROSE, 1987).

### *La teoría subyacente*

A pesar de que a primera vista el libro parezca un manual de técnicas objetivas, hay que señalar con el autor, que la elección de éstas suponen una carga subjetiva determinante en los resultados (182). El punto de partida de la obra es presentar la mejora en la gestión como alternativa a las tendencias privatizadoras (66). Esto lo logra no incluyendo esta opción (32), ni en el caso que tras el resultado de la evaluación el factor institucional así lo aconsejase. Hay que decir que esta posición extrema cuestiona lo que otros autores entienden como algo dependiente de una serie de factores y del control sobre el producto (METCALFE; RICHARDS, 1989, 228 y ss.; BARZELAY; O'KEAN, 1989, 67-68). Lo anterior no le impide afirmar que en el plano del consumo y en el de la producción «no hay ningún argumento decisivo para demostrar el carácter indispensable de la intervención del Estado» (128).

Desde un punto de vista ideológico hay que encuadrar a MEUNIER entre los defensores del *statu quo* del Estado de Bienestar (STOKER, 1988, 207 y ss.), no siendo partidario de las nacionalizaciones (54-57). Esta posición, legítima y extendida, puede ser mantenida si nos aferramos principalmente al producto político, como MEUNIER, y no al entorno, las instituciones y actores. Lo anterior se resume en que lo que entiende como paradoja –que las técnicas privadas vendan lo no comercial (447)–, no es sino la conclusión de su punto de partida: no tratar la privatización y buscar la legitimidad de la Administración pública en la gestión.

Otra cuestión es la referida a los conceptos de servicio social y de organización no comercial. La tabla de la página 69 va a ser la que delimite ambos. No se está de acuerdo con la inclusión en esa denominación de las

empresas públicas, ya que entre éstas se encuentran las sociedades mercantiles cuyo sistema de gestión y fines, aunque quizá no debiera ser así, no siempre se pueden calificar de no comerciales. La propia denominación genérica de Administraciones públicas induce a confusión, sobre todo si se la disocia de los servicios sociales.

Por su parte, los servicios sociales los limita a los tutelados por la Administración, lo cual resulta especialmente dudoso en Europa en el campo sanitario y educativo, salvo que por tutela entienda algo distinto a lo habitual –él parece que la asocia a la acción no directa del Estado (59)–, lo cual no se deduce claramente del texto (58). En este sentido, la disociación entre poder de tutela y de organización (129) oculta que ambos son formas de diseñar orgánicamente y de procesar la gestión. Además, la clasificación en esos tres tipos de organizaciones –servicios sociales, Administración pública y empresa pública– prácticamente se puede resumir en el débil criterio de extroversión que, como el mismo autor dice, se puede encontrar también en las comerciales (40).

Por todo ello, parece mucho más interesante el planteamiento de ROSE que da lugar al contraste teórico entre: bienes públicos-beneficios privados (17 y ss.) y las tres economías –familiar, oficial y sumergida– (110 y ss.). En definitiva, lo que hace MEUNIER es difuminar el concepto de Administración pública como prestadora de servicios sociales en sus más variadas formas de organización (59), sin parecer entender que esto es secundario frente al fin que cumple aquella, ignorando a la vez el fenómeno de la participación.

La evaluación de los servicios prestacionales choca con la pretendida objetividad de las técnicas instrumentales. Un lector poco conven-

cido de la certeza de estas técnicas entrevería el fuerte componente subjetivo que existe en la decisión debido a las debilidades de la evaluación (pp. 347 y 348, en especial el punto 3). Sin embargo, sí nos convence de circunscribir las consultas externas a la Administración para «identificar nuevas opciones y probarlas en base a criterios de rendimiento que los analistas son capaces de medir» (375).

Tampoco MEUNIER hace excesivo hincapié en la vertiente social de las técnicas que utiliza. Es cierto que con frecuencia nos remite a las variables del entorno (301), pero también lo es que son difíciles de sujetar en los modelos analíticos que diseña. Por eso parece más interesante y válida la perspectiva de D'AMICO que contrasta las técnicas de evaluación de los resultados –coste-eficacia, coste-beneficio, análisis multicriterio– con sus efectos sociales (D'AMICO, 1992, 403, 407, 414).

Prueba de la parcialidad de las técnicas es la reflexión que él mismo hace del análisis coste-beneficio: implica plegarse a la «doctrina utilitarista, y no está claro que esta visión sea compartida por los responsables políticos y por los que representan» (358). En este sentido, resulta revelador el «efecto Mateo» consistente en: «a quien tiene se le dará y tendrá abundancia y a quien no tiene, lo poco que tiene se le quitará» (307). Quizá una de las pocas observaciones politológicas del libro y de la que se pueden deducir efectos para la propia definición de las políticas sociales.

Como conclusión a este apartado hay que recoger la pregunta que se hace MEUNIER: «A pesar de esas transformaciones, la gerencia pública sigue siendo embrionaria y algunos se preguntan si su reciente desarrollo resulta ser algo más que un simple

cambio lingüístico. En efecto, se corre el riesgo de que los conceptos importados del sector comercial queden vacíos y sirvan más para legitimar la acción que para reorientarla» (116). Si enlazamos esto con cómo ve el control de la gestión: «Lo que se observa, más bien, es el respeto a los textos ministeriales, la puesta al día de la enseñanza técnica y el mantenimiento de cierta imagen de dinamismo frente a las autoridades de tutela por la demanda de creación de opciones o secciones nuevas» (435), podemos tener una radiografía del reciente intento modernizador español que podría justificarse, entre otras razones, en una imagen proyectada por el poder burocrático hacia los dirigentes políticos con el fin de evitar reformas más profundas. Claro que para que esto se produzca hace falta una ausencia de proyecto y liderazgo político –weberiano– sobre la Administración y, también, una visión de la burocracia excesivamente economicista.

### ***La metodología empleada***

En la presentación el Ministro de Hacienda belga, Maystadt, mantiene que la elección de métodos específicos para el sector comercial se debe a que las prestaciones son distintas. Concluye diciendo que las funciones básicas son idénticas pero el propio producto es muy especial (23). Tanto lo primero como lo segundo resultan prometedores en el lugar que se escriben pero no se corresponde con lo expuesto a lo largo del libro por MEUNIER. Esto es debido, fundamentalmente, a que disocia la gestión de los factores –diseño orgánico, procedimiento, recursos humanos, presupuestario y producción y circulación de la información– y funciones administrativas –regulación y control, operativa y de mantenimiento– (BAENA, 1990, 32 y ss.). El enorme esfuerzo de

síntesis y de adaptación no consigue ocultar que lo que denomina gestión no es otra cosa que un subproducto de las citadas funciones y factores –explicadoras de la llamada «caja negra» de la Administración– que sin éstos no pasan de ser un simple receptor de técnicas útiles que suelen aplicarse sobre un cuerpo sin saber las características conformadoras del mismo.

La difícil adaptación de los métodos y técnicas de la gestión privada al sector público hace que el autor deba entremezclar diversos métodos para el estudio de las principales cuestiones de la evaluación pública. El método de decisión por el que opta en el texto y en los casos que más usa, a pesar de los inconvenientes que él mismo manifiesta para el sector no comercial, es el analítico (157, 248), sin desdeñar el cibernético en varios casos. Sin embargo, el método de síntesis de la evaluación al que más se remite para solventar los problemas de la decisión es el de simulación (121, 148, 151, 184, 210, 348, 361, 379 y ss., 407-408, 445), llegando a afirmar que es el único que permite apoyar a la toma de decisiones (381). Previamente ha renunciado, por imposibilidad, a la elaboración de métodos prescriptivos, lo que, ciertamente, confirma las críticas que se han expuesto a la metodología y al análisis teórico.

El estilo del autor consiste en ocasiones en poner de manifiesto los pros y los contras de los diversos métodos para acabar, en muchos casos cuestionando lo expuesto –normalmente por problemas de subjetividad en el diseño de los indicadores o del método (182, 196, 218, 270)– y cifrando como más ventajosa la intuición (375). Aunque debería decir, con WEBER (1982, 107) el conocimiento experto del servicio. Lo anterior muestra la debilidad metodológica para convertir –aunque no parece

que el autor lo pretenda— la gestión pública, y más concretamente su evaluación, en solución a los problemas que padecen las Administraciones públicas; entre otras razones, porque sus males son los mismos que los que padece el Estado y éstos no son fundamentalmente de gestión sino de definición de fines.

Tras un detenido paseo por los vaivenes de las metodologías y de las técnicas empleadas, cabe preguntarse si es posible encontrar una constante explicativa de la gestión y del producto administrativo. El autor mismo nos responde implícitamente al remitir constantemente a los factores institucionales como determinantes de la gestión. Sin embargo, esto no puede satisfacerlos ya que esos factores deben descomponerse con el fin de generar unas reglas de buena gestión. MEUNIER no llega a esto porque soslaya, como tantos otros, constantemente la caja negra de la Administración prestadora de servicios.

### ***El factor institucional***

MEUNIER realmente no trata en el libro sobre la Administración pública sino sobre los servicios sociales. Sin embargo, se puede deducir de su obra un arquetipo, si bien contradictorio, del poder público prestador o tutelador de servicios.

En primer lugar, lo ve en su faceta altruista al captar un tipo de personas que renuncian a un sistema basado en la recompensa financiera en favor de la producción de servicios con una fuerte connotación social o moral (26). Ni que decir tiene que esto parece una versión excesivamente simplificadora y poco realista de la llamada vocación por el servicio público y expresada en términos excesivamente economicistas (435).

La segunda nota es su alejamiento del beneficio al cuestionarse si es

oportuno permitir la constitución de sociedades con fines de lucro para la producción de bienes y servicios bajo tutela o incluso subvencionados con dinero público (66). La duda parece exagerada, ya que todo dependerá de la naturaleza de las instituciones y del control que se ejerza sobre ellas.

La tercera nota es la falta de objetividad. El analista debe entregar los resultados de la evaluación a una autoridad que se sirva de ellos para ejercer su función de tutela. Pone los ejemplos de la Oficina de Dirección y Presupuesto en Estados Unidos de América y de una comisión parlamentaria (407). Para la transferencia de los resultados propone un departamento administrativo especializado que cuente con suficientes recursos humanos y financieros y de una posición muy clara de neutralidad o de pluralismo político (409). Tanto en un caso como en otro demuestra cierta ingenuidad o desconocimiento de cómo funcionan realmente las cosas en el terreno administrativo. El primero se producirá en casos excepcionales y el segundo es muy difícil de llevar a cabo, dados los requisitos que él exige y que contradicen el juego normal entre las fuerzas políticas y las burocráticas existentes en toda organización.

Las organizaciones públicas prestadoras de servicios sociales son para MEUNIER resistentes al cambio. Esto le lleva a pedir a quien haya encargado un análisis de programa que esté decidido a explotar los resultados para elaborar una estrategia, ponerla en práctica y controlar sus efectos (407). Si enlazamos esta observación con la anterior, observaremos que lo normal es que no coincidan en la Administración y sus organizaciones las instancias que encargan el análisis de programa, la que explota los resultados, la que elabora la estrategia y la que controla sus efectos. Este es un ejemplo de que el factor institucional

y, derivado de él, la interrelación entre los actores es decisivo en la gestión (CANALES, 1987, 109). Por ello, la metodología evaluativa sólo se puede producir si se tienen en cuenta esos factores institucionales.

Las organizaciones públicas tienen para MEUNIER un funcionamiento simple. Las organizaciones no comerciales no están estructuradas sobre la base de un criterio de responsabilidad de resultados (435). Además, entiende como características de los organismos estatales las siguientes: los responsables no pueden apropiarse del excedente; una parte importante de su financiación se realiza por medio de subvenciones periódicas, las cuales se calculan en función de un parámetro que refleje su actividad o su producto; los distintos organismos están sometidos al control del órgano que les asigna los fondos, la autoridad de tutela (80).

Sin extenderse demasiado, hay que señalar de nuevo la simplicidad de la visión sobre los poderes públicos. Quizá sea esto debido a que adopta una óptica exclusivamente económica; pero esto no puede ser justificación en una obra dirigida a presentarse como alternativa a la privatización y a las formas de gestión privadas. La carencia de análisis del entorno y de las instituciones y actores determinarán de nuevo negativamente el resultado de la obra. Como apunte más concreto, de lo citado del autor se puede concluir que cifrar el factor diferencial entre las organizaciones comerciales y las no comerciales en el fin resulta insuficiente, por lo que es necesario entrar en la consideración de los medios, en especial los factores administrativos. Se concluye, por tanto, en la complejidad de las organizaciones públicas.

El sector público es caro: «Los servicios no comerciales suelen costar más cuando los produce el sector pú-

blico que cuando corren a cargo de asociaciones privadas, aunque no es una regla absoluta» (88-89). La explicación que da se remite, de nuevo, a los factores institucionales, gastos de personal, por ejemplo. Claro es que también podría preguntarse si los productos que emite y a los usuarios a los que se dirige el sector público son los mismos que en el privado. Aquí sí el fin puede ser un factor determinante, además de lo señalado por el autor.

### Conclusión

Como toda obra su valoración depende principalmente de lo que busca el lector. Si lo que se busca en el libro de MEUNIER es una buena guía práctica de las técnicas y métodos de evaluación más significativos en la gestión, que se intenta adaptar a las especificidades del sector público no mercantil, no cabe duda de que el lector quedará satisfecho. Si lo que se buscan son las claves teóricas de la diferenciación entre la gestión pública y la privada, también es cierto que no lo encontrará.

La doctrina suele coincidir en que los fines son el factor que discierne las organizaciones públicas de las privadas. Algún autor, además, incluye la perspectiva (D'AMICO, 1992, 137). MEUNIER hace recaer sobre la no finalidad de lucro la esencia de la naturaleza de lo público. Sin embargo, resulta insuficientemente explicativo que la finalidad sea el factor diferenciador de la gestión pública. Salvo que los fines maten significativamente los medios de actuación de las organizaciones públicas. Se reivindica de esta manera unos medios cualitativamente distintos a los empleados por el sector privado matizados con el calificativo de social (D'AMICO, 1992, 203 y ss.).

El principal problema de la obra de MEUNIER es que no consigue esta-

blecer unos instrumentos de evaluación adaptados a los requerimientos de las organizaciones públicas. De hecho, éstas quedan difuminadas bajo denominaciones que se confunden con otras propias del sector privado. Este fracaso puede justificar a aquellos que reivindican la legitimidad del predominio del enfoque jurídico en la actuación pública. De esta manera, parece que se vuelve a revivir, aunque quizá ahora con más transcendencia por sus implicaciones políticas y sociales, los debates entre el *management* y el Derecho que se produjeron en España en los años sesenta. La solución al intento fallido de MEUNIER —quien probablemente no haya tenido tantas pretensiones como ahora se le piden al escribir el libro— se puede salvar con un mayor esfuerzo analítico que no disocie la gestión de las funciones y factores administrativos. Además, es preciso matizar sustancialmente los indicadores y métodos provenientes del sector privado.

El débito de la empresa regida por el principio de beneficio hace que preste poca atención a los actores que intervienen en la gestión. Si en aquella el entorno es más o menos reducible a modelos econométricos, en el sector público el autor nos muestra, a pesar de todo, una y otra vez que ello no es posible, por lo que es legítimo cuestionar la validez de los métodos que propone. El resultado de la decisión, acaba siendo remitido a la intuición o al juego político, y para esto no hacía falta tan tortuoso viaje.

Y es que es difícil apartar de la mente tras la lectura del libro que la gestión, tal y como el autor la ve, no deja de ser sino un subproducto de los factores y las funciones administrativas. Que lo esencial es el logro de la integración y el equilibrio social y que lo subordinado es la gestión. La explicación hay que encontrarla

en el análisis teórico de la Administración: la adopción de las decisiones a la que va dirigida la evaluación de la gestión se sitúa en la zona superior de la Administración, en el núcleo duro del conglomerado político-administrativo; sin embargo, la gestión afecta casi exclusivamente a la zona operativa de la Administración —entendida en un sentido amplio. Esta zona es relativamente nueva y comparable en sus tareas, con las sustanciales matizaciones señaladas anteriormente, al sector privado. Por eso, la importancia de la gestión es relativa en el conjunto y no se debe buscar sólo en ella la legitimidad de la actuación política. Es a los dirigentes políticos a los que corresponde su búsqueda y no a los analistas.

### Bibliografía de referencia

- ARENILLA, M. (1992): «El apoyo a la toma de decisiones en la Administración», *REP*, núm. 77, julio-septiembre.
- BAENA, M. (1990): «Visión general de los Recursos Humanos. Los problemas de personal en las Administraciones Públicas», en *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, obra coordinada por ARENILLA, Logroño, Gobierno de La Rioja.
- BARZELAY, M.; O'KEAN, J. M. (1989): *Gestión pública estratégica. Concepto, análisis y experiencias. El caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CANALES, J. M. (1987): *Panorama actual de la ciencia de la Administración*, Madrid, INAP.
- D'AMICO y otros (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- DONAHUE, J. D. (1991): *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*, Barcelona, Paidós.
- GARRIDO FALLA, F. (1980): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LANE, J. E. (1987): «Introduction: the concept of bureaucracy», en Lane (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- PAGE, E. (1985): *Political authority and bureaucratic government*, Whitstable, Wheatsheaf.
- PETERS, B. GUY (1989): *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 3.ª edición.
- ROSE, R. (1987): «Steering the ship of state» *British Journal of Political Science* núm. 17, 1987, 4.

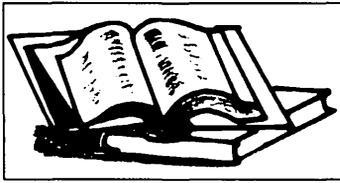
ROSE, R. (1989): *Ordinary people in public policy*, Londres, Sage.

SØRENSEN, R. (1987): «Bureaucratic decision-making and the growth of public expenditure», en Lane (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.

STOKER, G. (1988): *The Politics of Local Government*, Londres, Mac Millan Education.

WEBER, M. (1982): *Escritos políticos I y II*, México D. F., Folios Ediciones. S.A.

Manuel ARENILLA SÁEZ



### *Antologías de Política Pública*

**AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.** (estudios introductorios y edición). Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1992.

El campo de las llamadas «políticas públicas» ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias contemporáneas. Dicho campo, como es bien sabido, estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: a), los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; b), el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y c), el impacto de estos programas (1).

El análisis de las políticas públicas es una disciplina que lleva bastantes años presente en el ámbito académico, dentro de la Ciencia Política, y en el ámbito de la gestión, como

(1) José Luis MÉNDEZ: «La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas», en *Foro Internacional*, México, 1993. El Colegio de México, páginas 111-114.

herramienta para mejorar el conocimiento de las acciones de la Administración Pública. En efecto, estamos ante cerca de cuatro décadas de esfuerzos y tentativas en las que el análisis de políticas públicas ha mantenido e incrementado su vigor y trascendencia en el panorama científico vinculado a mejorar el conocimiento y la capacidad de gestión de las Administraciones Públicas.

La relevancia de esta perspectiva científica y la variedad de estudios dispersos en el tiempo en revistas y manuales hace que la publicación de unas antologías sobre política pública se convierta en una aportación significativa dentro del panorama bibliográfico. Los objetivos de una edición de estas características son dos: por una parte, seleccionar y ordenar las aportaciones realizadas hasta el momento por los investigadores, eligiendo aquellos textos considerados como claves en el desarrollo de esta disciplina o bien interesantes en cuanto a su capacidad de descripción y síntesis del panorama. Por otra parte, se trata de acercar, mediante una cuidadosa traducción, a los hispanohablantes estas aportaciones. Las *Antologías de Política Pública* elaboradas por Luis F. AGUILAR han respondido sobradamente a estas dos necesidades.

De esta manera, el objetivo de la presente antología es ofrecer a las personas interesadas en el conocimiento de las políticas públicas un conjunto de textos fundamentales que permitan entender la evolución y las áreas básicas de estudio de este enfoque. Con este objetivo se han agrupado una serie de artículos y de capítulos de libros, algunos muy conocidos y referenciados, pero cuyo acceso directo a los originales por los interesados no siempre resultaba fácil. En efecto, se trata de 35 textos dispersos en varias revistas (entre

otras: *Policy Sciences*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Public Policy*, *Policy Analysis*, *Journal of Public Policy*, *Public Administration Review*).

Esta compilación se organiza en cuatro grandes bloques, que se corresponden con los cuatro volúmenes de esta antología y que van precedidos por sendos estudios introductorios elaborados por el profesor AGUILAR sobre las diferentes dimensiones básicas del análisis de las políticas públicas. Estos bloques-volúmenes son:

– **El estudio de las políticas públicas**, donde se reproducen los textos que marcan la génesis, desarrollo, orientaciones, alcances y déficit de este tipo de análisis.

– **La hechura** (formación y elaboración) **de las políticas públicas**, en el que se traducen los textos fundamentales, repetidamente comentados, «sobre la noción de política pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como las polémicas ineludibles entre la razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en las sociedades plurales y competitivas».

– **Problemas públicos y agenda de gobierno**. En este tercer volumen aparecen textos que muestran cómo la política pública es el resultado de un proceso complejo, plural y conflictivo donde participan diversos actores sociales. Se presta una especial atención a las primeras etapas y tramos del proceso de formación de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

– **La implementación de las políticas**, donde se traducen textos básicos sobre la puesta en práctica de las políticas; las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, deben cuidarse las estrategias a seguir para evitar desvíos e incumplimientos.

En las cerca de 1.500 páginas que comprende este completo *reading* sobre políticas públicas encontramos a algunos de los autores más relevantes de esta disciplina: ALLISON, ASCHER, BARDACH, BEHN, BERMAN, COBB, DOWNS, DROR, ELDER, ELMORE, ETZIONI, FORESTER, GARSON, GOODIN, HECLO, LANDAU, LASSWELL, LINDBLOM, LOWI, MAJONE, MAY, MAZMANIAN, MELTSNER, MOORE, NELSON, O'TOOLE, RABINOVITZ, REIN, RITTEL, SABATIER, STOKER, TORGERSON, VAN METER, VAN HORN, WALDNER y WEBBER.

Como advierte el compilador, la mayoría de las lecturas traducen a autores estadounidenses, «porque ellos son los pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas. Sus investigaciones, enfoques y enunciados son la plataforma sobre la que hay que construir y, puesto que se trata de ciencia y política, las referencias fundamentales a reafirmar, discutir, criticar, desarrollar y reajustar». De todos modos, la selección trasciende ampliamente la idiosincrasia del sistema político-administrativo norteamericano, ya que se han seleccionado textos que, además de ser una referencia permanente en el desarrollo del pensamiento de la disciplina, rebasan la circunstancia norteamericana y poseen la fecundidad de los conceptos y enunciados generales, útiles para la investigación y formulación de las políticas en otros contextos.

En esta antología se pueden encontrar textos fundamentales en el ámbito de las políticas públicas que

podemos calificar como «clásicos», por ejemplo: *La orientación hacia las políticas*, de LASSWELL; *Modelos conceptuales de la crisis de los misiles cubanos*, de ALLISON; *La ciencia de «salir del paso»*, de LINDBLOM; *El ciclo de atención a los problemas sociales*, *Los altibajos de la ecología*, de DOWNS, y *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*, de VAN METER Y VAN HORN.

Hay que destacar que no se ofrece al lector, tal y como señala el autor, un panorama uniforme, integrado y confortable de la disciplina, que pudiera despertar falsas expectativas intelectuales y prácticas. Hay que ser realista y partir de la base de que «las políticas públicas no son la fórmula dorada para solucionar los males del mundo. A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos». De todos modos, tampoco se trata de no reconocer los méritos del estudio de las políticas públicas que, en cierta medida, han ayudado a reactivar a la Ciencia Política y la han acercado al estudio de la Administración pública. Los politólogos, hasta este momento, habían prestado más atención al problema de la formación del poder y se habían olvidado, en cambio, de los problemas de la ejecución y administración de este poder. Además, al acercar la Administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de buen gobierno, y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión.

Las cuatro antologías, como se ha mencionado, vienen precedidas por unos estudios introductorios elaborados por el doctor Luis F. AGUILAR, que más que comentarios pormenorizados de las lecturas son ensayos temáticos. En estas introducciones se contextualizan y plantean las preguntas claves, se señalan las líneas de discusión y respuesta y se remarcan las deficiencias y déficit de la disciplina

A continuación se procederá a comentar genéricamente el contenido de las cuatro antologías haciendo énfasis en algunas de las lecturas más significativas (2) y en los estudios introductorios.

**El estudio de las políticas públicas**, el primero de los volúmenes, agrupa las aportaciones que originalmente esbozan el programa de investigación del estudio de las políticas públicas. Se toman en consideración diversos ensayos que reconstruyen la historia intelectual de la disciplina, mostrando las escuelas y tendencias, los logros y las debilidades, las tareas a emprender. Además, se presta una especial atención a determinados temas: la tensión permanente entre el análisis racional y la consideración política, y una visión alternativa y complementaria a la visión del estudio de las políticas.

En este volumen destacan las lecturas *La orientación hacia las políticas* (1951), de Harold LASSWELL, que se considera el texto fundador de la disciplina, y *La concepción emergente de las ciencias políticas* (1971), como reflexión concluyente de H. D. LASSWELL, veinte años después. *Prolegómenos para las Ciencias Políticas* (1970) es el texto de otro autor pionero Yehezkel DROR. Por último,

(2) Al final de la recensión se incluye un listado de todas las lecturas que agrupa la antología, señalando el autor, el año de publicación y el título del texto.

mencionar *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), de Martin LANDAU, que ofrece una visión diferente pero complementaria al estudio de las políticas.

El estudio introductorio que precede a la primera antología presenta, en primer lugar, una reflexión sobre redimensionamiento, democratización y racionalidad de la gestión pública, tomando como referente el sistema político-administrativo mexicano. A continuación analiza en clave epistemológica las *Ciencias políticas*, es decir, la disciplina científica cuyo interés radica en el conocimiento (e intervención científica) del proceso a través del cual se elige y elabora una política. Estudia las aportaciones fundadoras y reguladoras de esta disciplina, básicamente las tesis de LASSWELL (1951 y 1971) y de DROR (1970), mostrando las *Ciencias de Políticas* como un enfoque interdisciplinario dominado por la relación ciencia-práctica: por un lado, «conocer científicamente la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos». Por otro lado, «incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar (incrementar la racionalidad) la decisión pública». También destaca cómo el análisis de las políticas públicas se dividió desde sus orígenes en dos corrientes: «los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política (son los que utilizan la expresión *policy analysis*), se separaron de los que (inter)disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las deci-

siones (éstos prefieren la expresión *policy sciences*)». De todos modos, entre las dos corrientes tiene lugar una infinidad de posiciones eclécticas o intermedias de difícil catalogación. Finalmente, otra idea que remarca el profesor AGUILAR es la vinculación de esta disciplina con los sistemas políticos democráticos donde se percibe un nexo entre decisión y racionalidad que es intrínseco e imperativo. Que la democracia plural y competitiva es una condición necesaria para la racionalidad de las políticas públicas es un argumento que aparece en varios momentos del análisis que hace el autor en los estudios introductorios, probablemente influido por la peculiar posición en que se encuentra el sistema político mexicano.

*La hechura de las políticas*, segundo de los volúmenes, comprende un conjunto de textos que ofrecen una imagen apropiada de las posiciones originales y los desarrollos del debate sobre la manera de realizar el análisis y elaborar las políticas públicas. Aquí es donde se encuentran los textos más conocidos y multicitados del análisis de políticas públicas: *Políticas públicas, Estudios de caso y teoría política* (1964), de Theodore J. Lowi, y *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos* (1969), de Graham T. Allison, son dos escritos muy conocidos y básicos en el debate sobre la clasificación de las políticas y sobre las diversas maneras de entender el análisis de las políticas. Por otra parte, los dos artículos de Charles E. Lindblom (1959, 1979), *La ciencia de «salir del paso»* y *Todavía tratando de salir del paso*, en los que critica el enfoque racionalista del análisis y formula la tesis «incrementalista», se han vuelto dos referencias obligadas en cualquier escrito sobre el análisis y la decisión de las políticas públicas. Lindblom explica su método de las comparaciones sucesivas

limitadas como procedimiento de toma de decisiones ante problemas complejos, cuando no hay consenso sobre los objetivos y valores presentes o cuando su interpretación depende de las circunstancias de cada momento. Tras la idea de las comparaciones concretas entre un número limitado de políticas, en términos de ganancias marginales respecto a un número limitado de objetivos, se formula la idea del ajuste mutuo como mecanismo de conseguir una cierta racionalidad colectiva. La importancia de la formulación de Lindblom así como la polémica que generó han aconsejado al editor seleccionar varias lecturas que comentan y critican el incrementalismo.

Finalmente destacar dos textos de Giandomenico Majone (1975 y 1978) *La factibilidad de las políticas sociales* y *Los usos del análisis de políticas*. Majone, otro autor cuyos escritos son una referencia constante en la disciplina, cuestiona también la visión convencional del análisis, orientada a la optimización, complementándola y corrigiéndola con la exigencia de la factibilidad política. Además, expone una visión alternativa del análisis, prestando atención al descuidado momento argumental postdecisorial.

El estudio introductorio de la segunda antología, que es el que más se ajusta con el contenido de las lecturas que precede, hace un repaso a las nociones más influyentes del análisis de políticas: descripción y concepto de política, el racionalismo, el incrementalismo de Lindblom (1959, 1979), los postulados de Majone (1978) y de Wildavsky como diferentes corrientes de análisis; buscando saber en qué consiste, cuáles son sus funciones y hasta dónde éstas pueden alcanzar, qué procedimientos emplea y cuáles son los defectos y desvíos a evitar. El autor regresa al análisis de las dos corrientes ya anun-

ciadas en el estudio anterior, las posiciones: «técnica» (enfoque racionalista) y «política» (perspectiva incrementalista). Algunos investigadores conscientes de los defectos, límites y riesgos de ambas posiciones han sugerido propuestas intermedias «que quieren conciliar las ventajas y bondades de los extremos, sin caer en sus trampas. Bajo la metáfora del «arte y artesanía» (MAJONE) quieren integrar el análisis de eficiencia en el horizonte mayor de la política [...] considerando la política como un proceso de aprendizaje colectivo (proceso social de WILDAVSKY) para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de la comunidad».

En el tercer bloque-volumen, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, se tratan temas relativos al momento crucial de la formación de la agenda de gobierno. Las tres primeras lecturas ofrecen claves analíticas para entender los procesos políticos y culturales que subyacen en la decisión primera del gobierno de hacerse cargo de una cierta cuestión a la que otorga naturaleza pública. Hay otros cuatro textos, relativos a la definición de los complejos problemas públicos, que no sólo enumeran las dificultades de la tarea, sino que aportan indicaciones para mejorar el abordaje analítico y explicativo de los problemas. Las lecturas de este volumen tienen también el propósito de mostrar cómo opera el método de los estudios de caso, dominante no sólo en las investigaciones académicas, sino particularmente en los análisis profesionales, orientados a la toma de decisiones de políticas específicas.

En esta tercera antología destacan dos lecturas: en primer lugar, *El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología* (1972), de Antony DOWNS, que es un artículo sugerente y muy citado en la literatura

especializada, que muestra cómo la dinámica de la atención a los clientes es determinante para que los problemas puedan o no colocarse como prioridades de la agenda de gobierno. En segundo lugar, *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo* (1978), de Hugh HECLIO, en el que se explica cómo los especialistas en específicos asuntos públicos, activos en la sociedad y en el gobierno, son determinantes para que ciertas cuestiones alcancen rango público y motiven al gobierno a entrar en acción.

El estudio introductorio de la tercera antología se concentra, tras una breve exposición de las fases que agrupa una política pública y su análisis, en la formación de la agenda y en la definición de los problemas públicos. Como es bien sabido, durante el proceso de elaboración de la agenda es cuando el gobierno se compromete a actuar o no y, en consecuencia, «a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización y operación. Es la crucial decisión de decisiones». De esta forma, la manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa. La formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública.

Una vez que un problema forma parte de la agenda, es decir, se ha considerado que tiene interés público, se pasa a la etapa de definición del problema. La tarea de definición de los problemas públicos, que implica de por sí un cierto nivel de resolución, se enfrenta con muchos obstáculos: complejidad de la situación que se desea tratar, diferentes percepciones, diversos intereses, etc. Obstáculos que dificultan la posible estructuración de los problemas que, a su vez, condiciona la eficacia de su

solución. Obviamente, en todo momento, tiene un gran interés conocer aquellos actores internos y externos a la Administración que tienen una cierta capacidad de influencia en el proceso de confección de la agenda de gobierno y en la definición de los problemas.

Los textos seleccionados en el cuarto y último volumen, **La Implementación de las Políticas**, ofrecen una visión de las características, alcances y límites de la numerosa y multiforme investigación sobre la implementación de las políticas, que ha tenido lugar desde mitad de los años setenta. Las lecturas nos presentan diversos modelos teóricos y político-administrativos del proceso de implementación. Destacamos el artículo de Donald S. VAN METER y Carl E. VAN HORN (1975), *El Proceso de Implementación de las Políticas. Un marco Conceptual*, que fue el primer intento de modelación con base en la investigación empírica hasta entonces realizada. También es interesante el texto de Robert P. STOKER (1989) que, utilizando modernos enfoques de la Ciencia Política, presenta una nueva perspectiva para estudiar las políticas federales: *Un Marco de Análisis para el Régimen de Implementación: Cooperación y Reconciliación entre los Imperativos Federalistas*. Por último, destacar la lectura que cierra la antología, *Recomendaciones Prácticas para la Implementación de las Políticas que Involucran a Múltiples Actores: Una Evaluación del Campo* (1989), de Laurence J. O'TOOLE, que revisa buena parte de las investigaciones realizadas acerca del proceso de implementación indicando sus logros y sus defectos.

Finalmente, en el estudio introductorio de la cuarta antología, Luis F. AGUILAR hace un repaso cronológico a las distintas perspectivas de análisis del proceso de implementa-

ción de las políticas: desde los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los setenta se ocupan de este tema (que son un efecto de las decepciones por lo acontecido en los años sesenta: fracasos de la *Great Society* y *War on Poverty*), pasando por el estudio de la «complejidad de la acción conjunta» de PRESSMAN y WILDAVSKY, por «el juego de la implementación» de BARDACH y, finalizando el itinerario en la denominada segunda generación de estudios: «la implementación desde abajo».

En efecto, ante los primeros fracasos durante los años sesenta del Estado del Bienestar en Norteamérica surge la preocupación por la implementación. Los efectos sucedidos de las políticas sociales quedaban lejos de los efectos esperados y el problema central se localizaba en la implementación de estas políticas más que en su diseño. Ante este panorama la primera conclusión a la que se llega, tal y como anuncia LINDBLOM, es que la implementación es un proceso más de la elaboración de las políticas, ya que los actos administrativos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. Finalmente, el autor hace un detallado repaso a la evolución del pensamiento sobre el proceso de implementación desde la obra de Jeffrey L. PRESSMAN y Aaron WILDAVSKY (1973) *Implementation*. «Su novedad y mérito consiste en su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-proceso de la implementación, pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo». Otra aportación relevante es la de Eugene BARDACH (1977) *The Implementation Game*, donde el proceso de implementación convive con una pluralidad de intereses y se asemeja a un proceso de ensamblaje donde «jue-

gan» muchos y diversos componentes (actores y dimensiones de la organización). La última aportación comentada corresponde a la denominada «segunda generación de estudios» que critica el dominio mostrado hasta el momento por un esquema conceptual jerárquico (modelo *top-down*) que restringe el papel relevante que tienen los *street-level bureaucrats* en el diseño y ejecución de las políticas. Este nuevo enfoque se conoce como la implementación desde abajo (*bottom-up*).

Que la puesta en práctica de una política «siga la línea jerárquica del *top-down* o si procederá según el criterio del *bottom-up* dependerá normalmente de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas».

En resumen, entiendo que estamos ante una obra imprescindible para aquellas personas interesadas en profundizar en el análisis de las políticas públicas. No sólo son atractivas las lecturas seleccionadas sino también los cuatro excelentes y extensos capítulos introductorios elaborados por su editor, que algo decontextualizados de las lecturas que preceden, ofrecen una interesante y lúcida visión de las claves, los problemas y las disyuntivas del análisis de las políticas públicas.

Finalmente, permítanme unas líneas sobre el autor de esta antología, Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, que es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México donde imparte enseñanzas en el programa de Administración Pública. Es uno de los académicos orientados al estudio de la gestión pública que posee mayor experiencia y prestigio en México. Es autor de numerosos libros y artículos sobre diversos temas relacionados con la Ciencia Política y la Administración.

Actualmente combina la actividad investigadora y docente con la dirección de la Fundación Siglo XXI *Luis Donaldo Colosio*.

Esta obra del profesor AGUILAR no es una aportación solitaria en su país de origen sino una muestra más del enorme interés que despierta el análisis de políticas públicas en México, que ha pasado a formar parte de la mayoría de los programas de Ciencia Política y de Administración Pública. Además del Colegio de México (licenciatura de Administración Pública organizada por el Centro de Estudios Internacionales), debe destacarse el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México). A esta institución se debe la creación en 1987 de la primera maestría en Políticas Públicas en México. También merecen ser resaltados el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) y la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) unidad Xochimilco, centros en los que destaca la investigación y la docencia en el área de las políticas públicas.

Lecturas que comprende la antología:

VOLUMEN I: EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

LASSWELL, H. D., 1951. *La Orientación hacia las Políticas*.

LASSWELL, H. D., 1971. *La Concepción Emergente de las Ciencias Políticas*.

DROR, Y., 1970. *Prolegómenos para las Ciencias de Políticas*.

GARSON, G. D., 1986. *De la Ciencia de Políticas al Análisis de Políticas: Veinticinco años de Progreso*.

ASCHER, W., 1986. *La Evolución de las Ciencias de Políticas: Comprender el Surgimiento y Evitar la Caída*.

TORGERSON, D., 1986. *Entre el Conocimiento y la Política: Tres Caras del Análisis de Políticas*.

BEHN, R. D., 1986. *El Análisis de Políticas y la Política*.

LANDAU, M. D., 1977. *El Ambito del Análisis de Políticas*.

VOLUMEN II: LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

LOWI, T. J., 1964. *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*.

ALLISON, G. T., 1969. *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos*.

LINDBLOM, C. E., 1959. *La Ciencia de Salir del Paso*.

LINDBLOM, C. E., 1979. *Todavía Tratando de Salir del Paso*.

DROR, Y., 1964. *Salir del Paso ¿«Ciencia» o Inercia?*

ETZIONI, A., 1967. *La Exploración Combinada: Un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones*.

GOODIN, R., WALDNER, 1979. *Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y Simplemente no Pensar*.

FORESTER, J., 1984. *La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso*.

MAJONE, G., 1978. *Los Usos del Análisis de Políticas*.

MELTSNER, A. J., 1972. *La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas*.

MAJONE, G., 1975. *La Factibilidad de las Políticas Sociales*.

VOLUMEN III: PROBLEMAS PÚBLICOS Y AGENDA DEL GOBIERNO.

ELDER, C. D.; COBB, R. W., 1984. *Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos*.

NELSON, B. J., 1978. *La Formación de una Agenda. El caso del Maltrato a los Niños*.

DOWNS, A., 1972. *El Ciclo de Atención a los Problemas Sociales. Los Altibajos de la Ecología*.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. N., 1973. *Dilemas de una Teoría General de Planeación*.

MOORE, M. H., 1976. *Anatomía del Problema de la Heroína: Un Ejercicio de Definición de Problemas*.

BARDACH, E., 1981. *Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas*.

MAY, P. J., 1981. *Claveles para Diseñar Opciones de Políticas*.

HECLO, H., 1978. *Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo*.

VOLUMEN IV: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, CE., 1975. *El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual*.

REIN, M.; RABINOVITZ, F. F., 1978. *La Implementación: Una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción*.

ELMORE, R. F., 1978. *Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales*.

ELMORE, R. F., 1979. *Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas*.

BERMAN, P., 1978. *El Estudio de la macro y micro-Implementación*.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A., 1981. *La Implementación de la Política Pública: Un Marco de Análisis*.

STOKER, R. P., 1989. *Un Marco de Análisis para el Régimen de Implementación: Cooperación y Reconciliación entre los Imperativos Federalistas*.

O'TOOLE, L. J., 1989. *Recomendaciones Prácticas para la Implementación de las Políticas que Involucran a Múltiples Actores: Una Evaluación del Campo*.

Carles RAMIÓ MATAS  
Universidad Autónoma  
de Barcelona



### *Droit et Management Public*

**AUBY, Jean-Bernard.** Número especial de la revista *Politiques et Management Public*, volumen 11, número 4, diciembre 1993.

Esta recensión aborda un número especial de la revista *Politiques et Management Public*, dedicado a la relación entre Derecho y *Management* público.

El interés de esta publicación estriba no sólo en la calidad de los autores de los diferentes artículos que la componen sino en el propósito inspirador del mismo que aparece confesado explícitamente en sus primeras páginas por AUBY, encargado de la preparación de este número especial.

Se trata, así, de romper la malvada actitud, tanto de juristas como de especialistas en *management* público, de lanzarse anatemas mutuamente. Por ello se advierte en su introducción que, de una parte, todos aquellos que estén definitivamente convencidos de que la modernización del Estado requiere poner en cuarentena al Derecho y a los juristas, por su visión del mundo que es arcaica por esencia, para dar paso a las ciencias de la realidad que son la sociología o la gestión, y de otra, todos los que, por su parte, estén definitivamente convencidos que no existe ninguna aproximación legítima a la gestión pública que no sea la del Derecho y la del análisis jurídico, pueden evitarse seguir adelante en la lectura de la publicación.

Por contra, se anima a obtener alguna reflexión de utilidad a todos

aquellos que piensan que la *pâte* jurídica, aun constituyendo la materia esencial de la gestión pública, se debe combinar con la creciente inquietud en la eficacia de dicha gestión.

El mismo propósito es el que me ha animado a realizar esta recensión. En efecto, a mi juicio, existen en España un conjunto importante de juristas, sociólogos y politólogos preocupados por el funcionamiento del Estado y de las Instituciones públicas en general que admiten con normalidad el enfoque interdisciplinario del fenómeno constituido por las Administraciones públicas. Unas Administraciones que en España han evolucionado con una considerable rapidez a lo largo del período constitucional, siendo la base de esta evolución, a mi juicio, su funcionamiento dentro de un marco constitucional presidido por la fórmula de la democracia y la descentralización política.

La democracia ha significado la expresión de las necesidades de todos los colectivos sociales y consecuentemente la recepción de las mismas por parte de las organizaciones políticas que concurrían a cubrir los puestos de responsabilidad, tanto parlamentaria como ejecutiva, de las instituciones en las que se enmarcan las Administraciones públicas como instrumentos de actuación. Muchas de estas necesidades reclamadas por los ciudadanos se inscriben dentro de las categorías propias del Estado social, en las cuales la obtención de un determinado resultado es uno de sus componentes esenciales. Ahora bien, debido a que la obtención de dicho resultado es producto de una serie de técnicas instrumentales como la economía, las finanzas, la sociología, el análisis de políticas públicas, etc., además del Derecho, se ha producido también en nuestro país el fenómeno de utilizar el terreno de las Administraciones públicas como un lugar de enfrentamiento en vez de una colaboración

entre las distintas ramas que afectan al funcionamiento de lo público.

Ciertamente, la parte fundamental del Derecho público español está construida desde la óptica del Estado de Derecho, es más, el gran mérito de nuestro Derecho público fue construir una isla de Estado de Derecho durante la dictadura. Por ello, la introducción de las necesidades de gestión del Estado social ha sufrido las dificultades de operar con un marco normativo y procedimental no adecuado en su totalidad a esta nueva realidad. Sin embargo, determinadas propuestas de encontrar la solución a estas necesidades de gestión fuera del marco del Derecho tampoco son idóneas para resolver el contenido jurídico inherente también al Estado social, especialmente los temas relativos a la igualdad y a la seguridad jurídica de los usuarios de los servicios públicos y de los beneficiarios de las prestaciones públicas.

Por ello, este número especial, dedicado al Derecho y al *management* público desde la experiencia francesa, es de suma utilidad para todos aquellos que se plantean la necesidad de dar una respuesta jurídica adecuada a los problemas derivados de la gestión del Estado social y a aquellos otros que admitan que no puede haber gestión pública sin un marco jurídico de referencia en el que se garanticen principios constitucionales tan importantes como los de la publicidad, la transparencia, la legalidad en la imposición de cargas, la seguridad jurídica en el disfrute de determinados beneficios y la igualdad de acceso a los instrumentos promocionales del Estado social.

El conjunto de artículos que componen este número especial se inicia con el de Patrice DURAN (*Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?*) en el cual se pone de manifiesto cómo la evolución del papel del Estado ha oca-

sionado una evolución del papel del Derecho. Ello es especialmente significativo en relación al Derecho público, estrechamente ligado a la idea de poder político. En la medida en que la imagen de «poder» ligado a una versión unitaria y autoritaria del Estado se ha ido modificando por la de un centro de poder que aparece fragmentado y en permanente negociación con el resto de los actores de la vida nacional e incluso internacional, la visión de un Derecho público basado en la resolución unilateral de los conflictos se ha visto afectada por la necesidad de operar de una forma más flexible y negociada. De aquí, que el debate estriba en si estas nuevas formas de flexibilidad son ocupadas sólo por las técnicas del *management* o hasta qué punto deben ser ocupadas por reglas jurídicas y, en tal caso, por qué tipo de reglas jurídicas. Igualmente, se plantean el examen de las posibilidades que las técnicas del *management* pueden aportar para poder producir estas nuevas reglas jurídicas. A este respecto es de particular interés las reflexiones sobre el Estado social y el Derecho público desde una doble perspectiva. De un lado, la progresiva juridificación de toda la nueva serie de relaciones sociales típicas del Estado de bienestar, especialmente en el terreno de los servicios sociales se ha realizado a base de debilitar los elementos jurídicos de dicha relación. De otra, en la medida en que se denuncia la crisis del Estado de bienestar, se produce la denuncia del Derecho que le servía de instrumento. Tanto la privatización como la desregulación no son, en este sentido, sino la voluntad de hacer retroceder el campo de expansión de las relaciones sociales juridificadas en base a las prestaciones sociales y de intentar superar los excesos de burocratización cuyo coste indebido se señala como una de las causas de dicha crisis. A su vez, la multiplicación de colectivos concretos como objeto del Es-

tado social hace que la norma jurídica no se apoye en la noción de ciudadano sino en la del estatuto propio del colectivo regulado, lo cual trae como consecuencia la mayor importancia del principio de pluralidad y la regla de la negociación entre los diferentes colectivos con la Administración. De aquí, la necesidad de apercibirse que en una parte importante de la actividad administrativa debe introducirse y se ha introducido una nueva forma de racionalidad tanto en la elaboración de la norma, como en su aplicación y en el análisis de las consecuencias que dicha aplicación produce con relación al fin de la norma. Para todo ello, DURAN propone la sugestiva idea del «Derecho acompañado», en el sentido de que, con relación al *management* público, el Derecho constituye su marco de actuación, pero al mismo tiempo su objeto de estudio y su herramienta de trabajo.

El segundo estudio (*Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle*), a cargo de Pierre LASCOUMES, además de una síntesis de las experiencias negociales en Alemania, Estados Unidos y Japón, aporta una exposición de las distintas prácticas de negociación que han tenido lugar en Francia en el terreno de las políticas medioambientales, donde llega a sistematizar hasta cuatro formas distintas de negociación, en las cuales se descubre la mayor incidencia que están cobrando las reglas procesales respecto de las reglas sustantivas y cómo en todos estos procesos negociales de puesta en práctica del cuadro normativo no es ajena la propia regla jurídica.

El trabajo de Jacques CAILLOSSE (*Le manager entre dénégation et dramatisation du droit*) está planteado desde la perspectiva del *management* y analiza los reproches que desde la misma se dirigen al Derecho y a los juristas como retardatarios de la modernización de los servicios públicos

y del Estado. En él se pueden encontrar un conjunto de reflexiones de sumo interés tanto para juristas como para expertos en *management*, en el sentido de plantear algunas preguntas que siguen siendo de actualidad también para el caso español. Así, se examina el problema de la objetividad de la actuación administrativa y el de si el Derecho por sí mismo es capaz de dotar de objetividad a las realidades que intenta regular. Pero, igualmente, se plantea el problema de pretender obtener la objetividad desde las puras reglas gerenciales sin dar respuesta a las garantías frente a la arbitrariedad. En el mismo sentido, tiene interés la reflexión referida a la crítica realizada a la Administración de origen weberiano, sin haber realizado una crítica al Estado de Derecho a la que responde.

El artículo de Jacques CHEVALIER (*La juridicisation des preceptes managériaux*) es, a mi juicio, uno de los trabajos centrales de este número especial. En efecto, en él se describe la influencia que los principios gerenciales ya tienen en la práctica ordinaria de la elaboración y la interpretación y aplicación de las normas, así como los límites que el marco legal-constitucional impone al *management*. Con ello, se parte de una premisa importante: no existe una incompatibilidad de fondo entre Derecho y *management*, sino que deben descubrirse los terrenos de colaboración y las exigencias que la gestión de los asuntos públicos impone a las prácticas gerenciales. Desde luego, si la historia del Derecho administrativo, en particular, ha consistido en la juridificación del poder político, debe darse una explicación coherente a la razón por la cual la dirección de los asuntos públicos a través de las técnicas gerenciales debe ser un terreno exento de control jurídico. CHEVALIER expone, así, cómo la técnica del control de pro-

porcionalidad realizado por los jueces no es sino una aplicación de principios gerenciales de coste/beneficio y cómo también la lógica gerencial de la eficacia se ha traducido en una racionalización de la producción jurídica. Así, en el terreno del rigor de los métodos de elaboración de las normas se tiende a exigir un trabajo de elaboración previa bajo presupuestos de rigor científico y objetivo que se traduce en requerir el análisis de su posible aceptación por los colectivos afectados, en técnicas de simulación que midan el efecto previsible del texto legal y en procedimientos de evaluación *ex-ante* de la relación coste/beneficio. Igualmente, en lo que se refiere a los procesos de aplicación de las leyes, va siendo común la exigencia a los Ministerios de la previsión del desarrollo legislativo antes de la aprobación de la ley que los habilite o la existencia de mecanismos parlamentarios de seguimiento de la aplicación de las leyes. Finalmente, se describe la existencia de oficinas y órganos parlamentarios específicos cuyo cometido es la evaluación de la aplicación de las disposiciones normativas. El criterio de la eficacia, medido desde la perspectiva de la evaluación de resultados, es resaltado por CHEVALIER, a través de la introducción de la técnica legislativa de las leyes experimentales sometidas a plazo y con requisitos de evaluación positiva antes de proceder a una generalización de las experiencias piloto.

También en el terreno organizativo, CHEVALIER destaca la influencia de los principios gerenciales, como la evolución del principio jerárquico hacia el principio participativo, las nuevas fórmulas de estructuras administrativas caracterizadas por la *administration de mission* y el influjo en la necesidad de autonomía de las estructuras administrativas a través de los procesos de descentralización,

desconcentración y creación de los «centros de responsabilidad». Autonomía que conlleva la aparición de nuevas formas de relación de la Administración con los ciudadanos, abriendo espacios a la relación negocial y de incentivación más que a la clásica relación autoritaria y unilateral.

Ahora bien, a CHEVALIER, no se le escapa que estas técnicas llevan consigo unas consecuencias sobre las que se debe seguir reflexionando, pues si bien es fácil hacer una crítica de la racionalidad jurídica clásica, en términos de anquilosamiento y falta de adaptabilidad a la realidad cambiante, esta misma adaptabilidad plantea problemas singulares para la propia legitimidad de las nuevas técnicas. En efecto, si la eficacia es trasladada al ordenamiento como un dogma, resulta que la ley no asegura la legitimidad de las conductas administrativas *ab initio*, con la consiguiente pérdida de la previsibilidad exigible de las conductas como parámetro de control. No se juzga, así, lo que se debe hacer sino si lo hecho es bueno *a posteriori*, con lo que el paradigma del control judicial se torna en un análisis sociológico de resultados, con una hipotética quiebra del principio de seguridad jurídica. Por ello, CHEVALIER concluye, acertadamente, a mi juicio, en sentar los límites del *management* cuando éste se aplica a la gestión pública, señalando que la eficacia no puede concebirse como la maximalización del beneficio, sino como «una mejor ejecución por parte de la Administración de las tareas de interés colectivo que le incumben», en función de lo cual, ni la eficacia administrativa es reducible a la simple eficiencia, ni debe medirse únicamente por su conformidad al Derecho, sino que tiene una vertiente importante de análisis del rigor en el empleo de los fondos públicos y en la exigencia de una economía de medios, pero salvaguardando la consecución de los fines públicos y las garantías de terceros.

El estudio de Yann TANGUY (*Le droit à l'épreuve de l'informatique juridique*) entra en el terreno de los límites de la informática en su aplicación al razonamiento jurídico, más aún en el marco de las nuevas necesidades de flexibilidad y de resolución negocial propias de las aportaciones de la gestión gerencial.

Jean-Bernad AUBY aporta en su trabajo (*Innovation, legalité et management public*) una aproximación directa a las innovaciones que desde el Derecho se han realizado para la modernización de las Administraciones públicas. La idea fundamental es que desde el Derecho debe aceptarse la idea de participar en el juego de la modernización y que ello conduce a recobrar su lugar entre las distintas versiones del mundo administrativo y a hacer vigorosos sus instrumentos intelectuales de gestión pública. El reto permanente consiste en realizar las innovaciones jurídicas adecuadas para hacer posible que las Administraciones públicas puedan hacer frente a los objetivos que les son asignados con los medios puestos a su disposición.

Finalmente, el estudio de Patrick HOCREITERE (*L'audit juridique: l'exemple du code de l'urbanisme*) se refiere a un ejemplo de aplicación de una metodología de gerencialismo jurídico, la «auditoría jurídica», al terreno del urbanismo, demostrando en relación a este campo de actividad administrativa, cómo la normativa ha previsto todo el ciclo de racionalidad que se ha comentado anteriormente: una evaluación legislativa, una evaluación de la legitimidad de la norma, una evaluación de su validez, una evaluación de su efectividad y una evaluación de la coherencia del conjunto del sistema jurídico y de la articulación interna de sus distintos componentes.

El número especial que comentamos, recoge, como se ha podido ver,

reflexiones teóricas, tanto desde el campo de la sociología como del Derecho, y descripciones de casos concretos donde se ponen de manifiesto la posibilidad, la realidad y la conveniencia de una aproximación del gerencialismo y del juridicismo como técnicas complementarias que, desde el momento en que la exigencia de eficacia administrativa se considera irrenunciable, deben resolver los problemas planteados por la modernización administrativa.

En definitiva, a mi juicio, están sobre la mesa una serie de problemas centrales a los que hay que aproximarse con honestidad intelectual, partiendo de su dificultad inicial. Baste pensar en la dificultad de introducir un mayor grado de voluntad propia del agente público en la resolución de los problemas concretos sin caer en la arbitrariedad o en cómo ir a una política pública de medición de resultados y posibilitar la previsibilidad del comportamiento público y su posible control judicial en amparo de los derechos de terceros afectados por la decisión administrativa. O, si se quiere, abordemos otra perspectiva desde la que plantear el hecho de que si el servicio público surge en función de las carencias de las reglas del Derecho privado y de la impotencia del mercado y de la sociedad para satisfacer por sí misma las demandas sociales, ¿por qué se debe medir el servicio público con las reglas de la eficacia y la competitividad que son propias de los que inicialmente fracasaron en la implantación de dichos servicios? Hagamos, por ello, una aproximación al gerencialismo con la idea de aprender y resolver carencias del Derecho público, pero sin caer en la idolatría hacia un dios que tampoco resuelve que llueva cuando hace falta.

LUIS ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha



### *El Bing Bang de las Organizaciones*

**SERIEYX, Hervé.** Ediciones B de Management. Grupo Zeta. 1ª edición. Madrid, febrero de 1994.

#### **I) Finalidad y planteamiento general de la obra**

Con este peculiar y sugerente título, su autor nos presenta la realidad y la crisis de las diferentes clases de organizaciones, tanto públicas como privadas, que se encuentran obsoletas y desfasadas, e incapaces de afrontar y dar respuestas a las nuevas realidades y demandas sociales.

La mayoría de las organizaciones existentes fueron concebidas y configuradas en y para un mundo estable, mientras que hoy la realidad social se ha transformado sustancialmente hasta el punto de que la inestabilidad, la turbulencia y el cambio se han convertido en los nuevos paradigmas de la situación y, por el contrario, los principios anteriores de la seguridad y de la estabilidad han pasado a ser la excepción.

Esta nueva realidad y situación de crisis de las organizaciones para el autor no es un fruto del azar, sino que es el resultado, principalmente, de las siguientes cuatro grandes transformaciones acontecidas recientemente, a saber: económica, política, demográfica y religioso cultural; las cuales conducen inevitablemente a un planeta económicamente mundializado y políticamente balcanizado.

Va a ser pues en este nuevo contexto, en el que van a tener que actuar, además eficaz y eficientemente,

todas las organizaciones, teniéndose que adaptar a las nuevas realidades y demandas, para lo cual su concepción y configuración precedente de carácter tayloriano, rígido, centralizado, piramidal, compartimentalizado, discontinuo y autoritario deberá transformarse profundamente hacia unas organizaciones más flexibles, fluidas, configuradas en red, descentralizadas, más participativas, competitivas y motivadoras de sus recursos humanos, entre otras tendencias.

Las organizaciones actuales, para conseguir transformarse, deben favorecer en la medida de lo posible, entre otros, los distintos flujos, relaciones, sinergias, complementariedades, convergencias y aportaciones de las personas; ahora bien, no olvidando un conjunto de valores tan necesarios ahora como en el futuro, tales como la armonía y solidaridad sociales, la ética, la libertad y el desarrollo económico y social.

La finalidad principal del libro es ofrecer un conjunto de reflexiones y de posibles "recetas" para el inevitable proceso actual de transformación, adaptación y reorientación de las distintas organizaciones frente a los nuevos retos y situaciones, en el ya umbral del nuevo siglo.

#### **II) El autor**

La personalidad polifacética del autor de esta obra que se comenta, se proyecta lógica e inevitablemente en la misma, incluyendo sus variadas y ricas experiencias en distintos ámbitos y organizaciones. Ha desempeñado, entre otras, las siguientes actividades: Vicepresidente del Instituto Europeo de Liderazgo; directivo en una empresa de capital riesgo; conferenciante; profesor universitario de Administración de Empresas; Presidente del Instituto Regional de Administración Pública de Lille (Francia);

Presidente de una empresa consultora dedicada a la modernización de Administraciones Públicas territoriales; miembro de la ejecutiva de un partido político, etc.

Ha publicado diversos libros entre los que destacaríamos, por su interés así como por el hecho de su traducción al castellano, los siguientes: *La empresa del tercer tipo*. Editions du Seuil. París, 1984; y el *Desafío Cero*. Interediciones. París, 1989. Además de los anteriores, es coautor junto con Isabelle Orgogozo de la significativa obra, traducida también al castellano en 1992 por el hoy desaparecido Instituto Summa, *Cambiar el cambio. Se pueden abolir las burocracias*. Editions du Seuil. París, abril de 1990.

Junto a su actividad editorial antes mencionada, habría que citar también su colaboración periódica en diversos medios de comunicación social y publicaciones especializadas.

#### **III) Análisis del contenido de la obra**

La obra consta de una introducción, seguida de tres partes o apartados subdivididos en varios capítulos, y de dos apéndices finales, que hacen un total de 371 páginas en la edición castellana.

En la introducción, se hace una exposición de la finalidad y de la tesis principal que se desarrollará a lo largo de todo el texto, objeto ya de mención en el epígrafe I) precedente a este comentario, así como una mención de la personalidad, experiencia y motivación de su autor. Este insiste desde el principio en la necesidad del cambio, no tanto como un punto final, sino como un punto de partida hacia el futuro. El diagnóstico que se emite es la obsolescencia de todas las actuales organizaciones y,

en particular, se califica a las empresas mercantiles de ser incapaces para adaptarse a la estructura de red, dado su carácter piramidal y jerárquico; a las diversas entidades públicas de pasivas y viejas para poder asimilar la transformación de sus recursos humanos en personas capaces motivadas, presas aún de viejas rivalidades y recelos frente a una competencia de ámbito mundial; a los sindicatos anclados en el pasado y con reivindicaciones transnochadas; a los partidos políticos como organizaciones impermeables a los acontecimientos y dinámica social; a los sistemas educativos de gigantescos, costosos e ineficaces para proporcionar formación para afrontar la incertidumbre; etc.

La primera parte de la obra, con el título de "Unas organizaciones desfadas frente a las nuevas realidades", examina cómo la desaparición de las certezas y seguridades del período anterior produce contraindicaciones y crisis en las organizaciones. Estas, en lugar de ser conscientes de las nuevas realidades, continúan con su rigidez, anquilosamiento, inconsciencia, indolencia e impericia; y sólo inician procesos de cambio cuando se ven fuertemente presionadas o se ven obligadas a hacerlo. Esto es especialmente significativo en el caso del sector público francés, señalando que los poderes públicos raramente cuestionan la esencia misma de su funcionamiento, que es la causa de sus disfunciones, conduciendo a la situación (sin duda extrapolable también a nuestro sistema administrativo) de que la concepción presupuestaria conduce a conceder más prioridad e importancia a la lógica del gasto que a la lógica de los resultados, más al control *a priori*, es decir, a la lógica de la desconfianza, que al control *a posteriori* y a un Estatuto de la función pública que fomenta el conformismo disuadiendo de correr riesgos

a costa del esfuerzo y trabajo realizado y de la motivación en el mismo.

Las organizaciones actuales, concebidas para gestionar la permanencia, asegurar el orden y garantizar la continuidad, entran en crisis ante las nuevas realidades y se encuentran desorientadas ante la aparición y extensión de las incertidumbres, las rupturas y las contradicciones novedosas, siendo incapaces no sólo de prever los cambios, sino también y sobre todo, de conocerlos, intentan asimilarlos e integrarlos en su seno, lo cual explica la mayoría de las disfunciones organizativas expresas y latentes que hoy les afectan.

La segunda parte de la obra, con el título semejante al de la totalidad de la misma del «Bing Bang de las Organizaciones», está dedicada, tras el diagnóstico anterior de los males existentes, a aportar medios para solucionarlos.

En lo que se refiere a las Organizaciones empresariales, éstas deben gestionarse básicamente orientadas hacia el servicio basado en la satisfacción del cliente y en función del mercado en sus respuestas, buscando la calidad total, lo cual implica abandonar viejas actitudes de menosprecio de sus expectativas, críticas, plazos, costes y de la postventa, así como un nuevo estilo de gestión basado en la motivación, participación y trabajo en equipo de las personas que trabajan en ellas. La empresa debe pasar del "personal" a las "personas", siendo esta concepción fundamental para su supervivencia y éxito.

Dentro de esta segunda parte de la obra, adquieren especial interés para los lectores y destinatarios de la Revista, los capítulos 8 y 9, donde la teoría general sobre la situación actual de las organizaciones, se aplica y concreta en el sistema administrativo francés.

El capítulo 8, titulado "El Bing Bang del Estado y sus Administraciones", analiza la situación del sistema político-administrativo francés, su inadecuación y su falta de legitimidad, siendo inducido su cambio porque no existe otra alternativa posible y por razones de diverso tipo. Entre éstas pueden citarse: la competitividad fruto del Tratado de Maastricht; el desarrollo económico necesario; las nuevas tecnologías; las nuevas demandas y realidades sociales; etc. Nada más ilustrativo y, a la vez, síntesis del diagnóstico de la realidad social francesa y de la actitud de los principales actores intervinientes en el sistema administrativo (lo cual no cabe duda que constituiría un ideal a lograr en cualquier sistema y país), que la siguiente apreciación del autor en la página 129: "Los ciudadanos tienen nuevas exigencias; los usuarios, una exigencia de calidad; los funcionarios, una exigencia de consideración, la reivindicación de un trabajo y una carrera que pueda motivarlos".

Se defiende la especificidad de las finalidades de las organizaciones públicas, señalándose significativamente, que la nueva transferencia de instrumentos del *management* privado al universo de la Administración es arriesgarse a desnaturalizar e, incluso, a olvidar las finalidades propias de la función pública, en particular, el servicio al interés general y a la igualdad ciudadana. Esta afirmación en un hombre tan rico en experiencias y, sobre todo, buen conocedor del mundo empresarial, ratifica la posición sostenida, desde hace tiempo, por todos los tratadistas serios y conocedores de lo público, frente a opiniones aficionadas o interesadas, o bien desconocedoras de la realidad propia y compleja de lo público.

El cambio de las Administraciones Públicas se realizaría sobre la base de un modelo cuyas características prin-

cipales serían las siguientes: a) de una Administración centrada en su propio funcionamiento, a una Administración fundada en una misión y, en consecuencia, en sus clientes; b) de una Administración de trámite y de obediencia pasiva, a otra basada en la responsabilidad e iniciativa; c) de una Administración piramidal y jerárquica, a otra transversal con una estructura de red con integración y complementariedad de sus elementos y medios; d) de una Administración de gastos, a una Administración orientada hacia los resultados.

A su vez, las estrategias del modelo antedicho de cambio, cuya puesta en práctica dependería del tamaño, naturaleza de las tareas y prestaciones administrativas, así como del sector y entidad administrativa que las realizaría, se basarían fundamentalmente en los siguientes aspectos: de orientación hacia la renovación del servicio público, de transparencia, diseño organizativo descentralizado y desconcentrado, de animación y motivación, de negociación y de comunicación.

Otro instrumento innovador en la modernización de la gestión pública, fruto de las experiencias del autor, es la evaluación, la cual, a pesar de sus dificultades, se considera de gran utilidad para apreciar las decisiones adoptadas y corregir los posibles errores.

A su vez, el capítulo 9 de esta segunda parte, está dedicado a las Administraciones Públicas territoriales, indicando que éstas, en los últimos años de los ochenta, sufrieron un profundo replanteamiento de sus modos de organización y de gestión, debido sobre todo al proceso operado de descentralización administrativa y a la globalización de la economía. Las nuevas competencias

asumidas por los entes territoriales reequilibrando el poder central anterior las obliga a una llamada por el autor "reflexión estratégica" en un nuevo contexto de interdependencia, a redefinir sus actuaciones, siendo un modelo a tener en cuenta el de la ciudad de Barcelona.

La tercera y última parte, que lleva por título "Los principios operadores de las nuevas organizaciones", contempla diversas orientaciones y criterios para cambiar y dar nuevo sentido a las organizaciones, dentro de los cuales se mencionan y desarrollan la ética, la prospectiva no como una teoría sino como una actitud para la acción, la motivación y valoración de las personas, la formación entendida más para transformar que para conformar.

Por último, el texto concluye y se completa con dos anexos, ambos de interés, dedicados respectivamente a la exposición del plan estratégico de desarrollo de la ciudad de Barcelona, elaborado en 1989-1990, y a una Mesa Redonda organizada por la revista "Project" y publicada en su número 224 de 1990-1991, dedicada a debatir la ética en la empresa y al futuro de la economía de mercado.

#### IV) Epílogo

La presente obra, a pesar de su redacción y metodología no estrictamente académica, por otro lado tampoco expresamente perseguida por su autor, sino más bien periodística en un tono optimista y con un propósito claramente divulgador, nos brinda un conjunto de reflexiones y de experiencias sobre diversas organizaciones (empresas, sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, Administraciones Públicas,

etc.) del país vecino, resultado de su variada y dilatada actividad, de gran interés y actualidad. Por otro lado, a pesar de estar aquéllas centradas en la realidad francesa, se ven complementadas y enriquecidas por una visión del entorno mundial y, en especial, de lo acontecido en los Estados Unidos y Japón, entre otros países de la OCDE.

La utilidad y aplicabilidad de la consideraciones y fórmulas propuestas por el autor, surgidas de la realidad y contexto de otro país, si bien de gran influencia en el nuestro, y en especial en el sector público, son relativas.

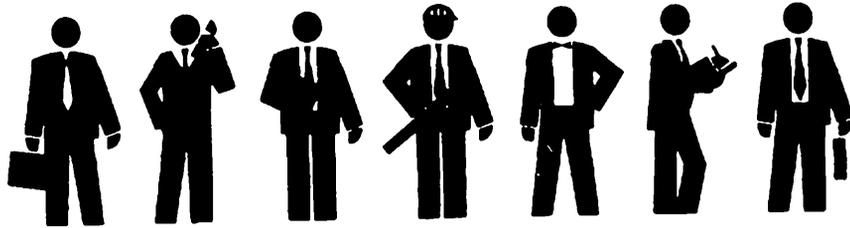
No obstante, en lo que sí parece que habría una cierta similitud y convergencia, es en el diagnóstico y necesidad del replanteamiento de los objetivos y de la actuación de nuestras organizaciones, tanto públicas como privadas, variando tan sólo los distintos objetivos, técnicas y medios a adoptar y adaptar en función de las diferentes y plurales realidades, circunstancias, problemáticas, necesidades y entornos cambiantes existentes.

Sin que el autor del libro consiga dar fórmulas mágicas para la solución de los problemas, creemos que su principal aportación, que justifica su lectura, es la contribución y motivación para un debate nada baladí sobre las transformaciones necesarias de las organizaciones actuales.

Además, de algún modo, el futuro de la humanidad puede depender de cuáles y cómo sean las organizaciones del próximo milenio, muchas de las cuales, sin duda, estarán condicionadas o tendrán su origen en las actuales; con lo que la reflexión y las soluciones actuales, deberían tener un carácter prospectivo.

José Manuel CANALES ALIENDE

# Muchos de los directivos de la empresa española



## se han formado en la EOI

**Otros vienen para ponerse al día**

- **Master en Gestión Industrial.**
- **Master en Gestión de Calidad.**
- **Master en Ingeniería y Gestión Medioambiental.**
- **Master en Dirección de Empresas.**
- **Master en Gestión de las Comunicaciones y Tecnologías de la Información.**
- **Master en Ingeniería Medioambiental. Gestión del Agua.**

