Estado, Gobernabilidad y Desarrollo

TOMASSINI, Luciano. Número 9 de la serie de Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 1993. 90 páginas.

El título de esta breve pero sugestiva obra es ante todo una manifestación de la actual orientación de los estudios politológicos en América Latina, así como una exposición de los problemas en esta materia existentes en ese continente y de su intento de resolverlos.

Su origen y principal inspiración data de una importante Mesa Redonda celebrada en Santiago de Chile en 1990 por el Foro 90, que es una institución latinoamericana que agrupa a diversos institutos académicos dedicados a estudiar el papel del Estado a largo plazo.

La finalidad principal de este estudio, realizado por un conocido y prestigioso profesor chileno, y que publica significativamente el Banco Interamericano de Desarrollo como un texto básico de reflexión y de inspiración del actual proceso de modernización política y administrativa del continente latinoamericano, es sobre todo un análisis de las funciones básicas del gobierno relacionadas con las políticas, los programas y los servicios de carácter económicos que se prestan a los ciudadanos en la actualidad, pero analizadas en otro contexto y perspectiva diferente a la clásica y precedente del puro desarrollismo económico y/o tecnocrático, ya que contempla cuestiones y problemas más profundos tales como la legitimidad, la estabilidad, la gobernabilidad y la participación en el sistema político, añadiéndose a lo anterior una perspectiva mucho más amplia, cual es el replanteamiento y reorientación del papel del Estado.

La obra que contiene un total de noventa páginas, de fácil lectura y buena sistemática, comprende un prólogo y un resumen iniciales junto a diez capítulos y cinco anexos finales que incluyen un sumario con las principales ideas tratadas. No obstante, el contenido sustancial de la obra podría simplificarse y reducirse a cuatro partes básicas o grandes apartados: a) la primera, que abarca los tres primeros capítulos (dedicados respectivamente al concepto de gobernabilidad, factores económicos y políticos, y al papel del Estado), es de carácter fundamentalmente conceptual e introductorio; b) la segunda, que abarca los capítulos cuarto al sexto (dedicados respectivamente a la transformación de la cultura cívica, el cambio del modelo de desarrollo y la ampliación de la participación social) analiza las principales variables actuales del proceso de modernización política en América Latina; c) la tercera parte, que abarca los capítulos séptimo al noveno (dedicados respectivamente a la necesidad de reinventar el Estado, las organizaciones y procesos gubernamentales, y a la gobernabilidad y la globalización) se centra en la reforma del Estado y a sus distintos aspectos y condicionamientos internos y externos; d) la cuarta y última parte, señala en base a lo analizado precedentemente, lo que para el autor constituyen las condiciones y requisitos mínimos necesarios para hacer posible la gobernabilidad en el continente latinoamericano.

La tesis y aportación principal de esta obra es la idea de que un buen funcionamiento del gobierno hoy día depende básicamente de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto, y ésta a su vez de las relaciones del Estado con la economía, la cultura cívica y los diversos actores sociales; siendo su visión y su perspectiva claramente sistémica. La gobernabilidad es un fenómeno complejo y no simple, y dependiente de distintas variables políticas y sociales, y no sólo de la perspectiva hasta ahora imperante del puro desarrollismo económico.

Entre los requisitos sociales y políticos considerados como condicionantes del proceso de reorientación del Estado y de la modernización política cita el autor los siguientes en su último capítulo, a saber: a) la incorporación en el seno de la sociedad civil de mecanismos aptos para la formación de mayorías o consensos; b) la modernización de los partidos políticos para acentuar su compromiso con los intereses nacionales, su apertura a las demandas ciudadanas y su flexibilidad interna y externa; c) el fortalecimiento del liderazgo en la sociedad civil y en la política; d) el fortalecimiento de la ciudadanía a través de diversos mecanismos; e) la protección y la garantía adecuada de los derechos humanos; f) el equilibrio necesario entre regulación y autorregulación del papel de los medios de comunicación social; g) la redistribución de las funciones estata-

les y de la sociedad civil organizada, aplicando otras alternativas, modalidades y experiencias ya conocidas y con éxito en otros continentes; h) la redistribución de las responsabilidades entre el Estado y el mercado, asumiendo éste último nuevas tareas y responsabilidades; i) la incorporación y participación de los sectores y grupos menos favorecidos al sistema político y económico; j) la creación y consolidación de mecanismos políticos y sociales que favorezcan la información, la negociación y el diálogo en la sociedad civil; k) la potenciación de la función de previsión o prospectiva social; e) y, por último, el establecimiento de un sistema moderno y eficaz de política exterior.

Podemos decir sin temor a equivocarnos que la reciente literatura norteamericana, y de forma destacada entre otros la aportación de David OSBORNE y Ted GAEBLER en su ya hoy clásica obra *La Reinvención del Gobierno,* ha inspirado al autor de este estudio que, basado en su lectura y posterior reflexión, le sirve para hacer un análisis y propuestas para la realidad latinoamericana.

Para concluir, quisiera señalar que sin perjuicio del carácter esencial y utilidad de esta obra para conocer la actual realidad y perspectivas del análisis politológico sobre el continente latinoamericano, y sobre las posibles variables, condicionantes y objetivos de su proceso de modernización, además, pienso que aporta unas reflexiones y planteamientos teóricos de gran interés para el análisis y la problemática europea, que aunque claramente diferenciada de aquélla y en diferente contexto, no es tan absolutamente desigual, por lo que su lectura es sin duda enriquecedora.

José-Manuel CANALES ALIENDE
Universidad Complutense

El Sector Público Español: Una panorámica actual. Homenaje al Profesor don Enrique Fuentes Quintana

Revista *Hacienda Pública Española.* Monográfico 2/1994, Instituto de Estudios Fiscales, 329 páginas.

La revista *Hacienda Pública Española* fue creada en 1970 en el seno del Instituto de Estudios Fiscales. Así pues, en 1995 se cumplen veinticinco años de su aparición. Esta publicación durante estos años ha mantenido un alto nivel científico siendo pionera en la divulgación de la literatura internacional más sobresaliente sobre Teoría de la Hacienda Pública y recogiendo las últimas y más valiosas investigaciones de la Universidad y Administración española a partir de un control del nivel de calidad de los trabajos apoyado en un sistema de evaluación constrastado.

Este venturoso aniversario ha movido a la Dirección del Instituto de Estudios Fiscales a dedicar un número especial monográfico a su primer director, el profesor D. Enrique FUENTES QUINTANA, en reconocimiento no sólo de este hecho, ya de por sí destacable, sino también a su larga trayectoria profesional donde se conjugan unas aptitudes excepcionales tanto en el ámbito estrictamente académico como en su papel de articulador de proyectos de política económica, decisivos en el desarrollo reciente de la historia económica española.

Con este fin se ha invitado a un selecto grupo de sus colaboradores a participar en este número, que pretende ser, sobre todo, un regalo intelectual, con el objetivo de abordar un conjunto de tópicos fundamentales en el pasado, presente y futuro de la Hacienda Pública en España.

El primer bloque de trabajos pretende establecer el perfil biográfico del profesor desde su doble papel de maestro de sucesivas generaciones de economistas españoles y de reformador de estructuras básicas de nuestra economía que permitieron el despegue y la imbricación con la de los países desarrollados de nuestro entorno económico. Tras un apunte del profesor ROJO DUQUE, el profesor VELARDE FUERTES a través de la caracterización de las sucesivas etapas vitales sienta las bases del prestigio académico y profesional del profesor FUENTES. Javier PARAMIO FERNANDEZ realiza, por su parte, una semblanza esclarecedora de su trayectoria como director del Instituto de Estudios Fiscales.

El segundo bloque recoge un conjunto de trabajos relativos a la historia económica española. El trabajo del profesor COMÍN destaca las aportaciones del profesor FUENTES QUINTANA en el ámbito del estudio del reparto de la carga tributaria en la España contemporánea, la imposición indirecta y el diseño de un sistema fiscal de corte europeo a partir de las críticas del sistema tributario "latino". El profesor FONTANA LÁZARO desarrolla un conjunto de consideraciones sobre la reforma de la Hacienda de 1823-1824 y el papel desempeñado por LÓPEZ BALLESTEROS en el tratamiento de la deuda pública de este período. Por su parte, el profesor MARTÍN ACEÑA estudia los problemas de la política monetaria al término de la Guerra Civil.

El tercer conjunto de trabajos analiza aspectos relativos al presupuesto y al gasto público. El profesor VALLE SÁNCHEZ pretende mostrar los principales aspectos sobre los que la disci-

plina presupuestaria debe discurrir, tomando, como obligada referencia, la situación del presupuesto en los últimos años. Por su parte, el profesor BAREA TEJEIRO realiza una revisión de las posibles soluciones para reconducir los actuales niveles de déficit público de cara al programa de convergencia. Por último, SÁNCHEZ REVENGA estudia los procesos de decisión en materia de gasto público y establece los cauces por los que debe transcurrir la reforma de la gestión del gasto público.

El cuarto bloque trata aspectos de la reforma tributaria en España. El profesor LAGARES CALVO aborda, desde la teoría de las reformas fiscales, las líneas de reforma que debería seguir el sistema tributario español en los próximos años. El profesor CASTELLANO REAL se centra en la problemática específica suscitada en torno al doble gravamen del ahorro, mientras que el profesor ANTÓN PÉREZ analiza las reformas fiscales desarrolladas en España, atendiendo exclusivamente a la estructura de las leyes incorporadoras y su adecuación a los mandatos constitucionales vigentes en cada momento.

El quinto bloque perfila el tratamiento de la decentralización financiera en nuestro país. Los profesores MEDEL CÁMARA Y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ analizan la relación entre el grado de descentralización y la dimensión del sector público a partir de la teoría, de las comparaciones internacionales y, sobre todo, de la evidencia empírica. Por su parte, los profesores Jesús RUIZ-HUERTA y LÓPEZ LABORDA tratan de aproximarnos al fenómeno de la competencia fiscal interjurisdiccional, reflexionando sobre los incentivos a la competencia fiscal que se derivan de los diferentes diseños de los sistemas de financiación autonómica.

El sexto bloque trata aspectos relativos a la Hacienda Pública internacional. El profesor ALBI IBÁÑEZ ofrece una revisión de las intervenciones públicas internacionales ante la existencia de bienes públicos y externalidades transnacionales, así como un repaso de los principios de la fiscalidad internacional y de la coordinacion fiscal en la práctica. Por su parte, el trabajo de los profesores BRANDTS y LÓPEZ GARCÍA proporciona una panorámica de algunas de las aportaciones que el análisis económico puede realizar a la discusión pública sobre la armonización fiscal indirecta en la Comunidad Europea.

Además de los bloques referenciados se ofrecen un conjunto de trabajos individuales sobre temas de enorme transcendencia que exigen un tratamiento unitario. El profesor GONZÁLEZ-PÁRAMO trata de dar respuesta a dos cuestiones básicas respecto al diseño de las políticas de gastos sociales: ¿Cómo influye una mayor igualdad distributiva en el crecimiento de la renta *per cápita* a medio plazo?, y ¿qué efectos tendría sobre el crecimiento una reducción de la actividad redistributiva del Estado? Por su parte, el profesor ALVAREZ RENDUELES expone las exigencias básicas de coordinación de las políticas económicas en el plano internacional de cara a la unión monetaria y económica en el ámbito de la Unión Europea.

El número se cierra con un trabajo del Director del Instituto de Estudios Fiscales, Juan Antonio GARDE ROCA, en el que se aborda, en un contexto económico de internacionalización y competitividad creciente, el análisis de los nuevos factores económicos que condicionarán la evolución futura de los sistemas tributarios en el próximo siglo.

Juan José RUBIO GUERRERO

Universidad Complutense de Madrid

Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche.

Proposta e materiali di studio. Presidencia del Consiglio dei Ministri Dipartimento per la Funzione Pubblica. 1993.

Todos los Estados occidentales se han dado cuenta hace ya algunos años que si se desea realmente poner la Administración al servicio de los Ciudadanos no basta con simplificar los procedimientos administrativos sino que, para que de verdad exista transparencia y accesibilidad, es indispensable también simplificar y unificar el lenguaje con el que la acción administrativa se expresa. Así lo recomienda la OCDE en su conocido documento "La Administración al servicio del público" (1987) y así lo han entendido muchos países embarcados en paralelos procesos de modernización de sus Administraciones Públicas respectivas.

La modernización del lenguaje administrativo en Italia se mueve en sintonía con otras iniciativas de modernización impulsadas por el equipo del anterior Ministro de la Función Pública en los Gobiernos Ciampi y Amato de la I República, Sabino CASSESE: Carta de los Servicios Públicos, Código de conducta de los empleados públicos, etc...

Es, precisamente, el propio CASSESE quien, en el prólogo de este *Codice di stile,* sale al paso de quienes pueden considerar el problema del lenguaje administrativo como algo de tono menor o de menos urgencia

que otras reformas de carácter organizativo o funcionarial aparentemente de mayor calado. Una Administración que no se hace comprender ni se sabe expresar –dice CASSESE– es causa de fractura entre el ciudadano y el Estado. Y para reconstruir esta relación de confianza entre los ciudadanos y los poderes públicos es necesario comenzar por el lenguaje administrativo que los funcionarios utilizan en sus comunicaciones con los usuarios de las oficinas públicas. Porque muchas veces sucede, dice CASSESE, que los ciudadanos llamados, por ejemplo, a cumplir con sus obligaciones fiscales y que por ello se ven abocados a cumplimentar impresos enigmáticos o difíciles de interpretar, tienen la sensación de estar pagando dos impuestos: uno, evidente, la concreción del pago del impuesto; otro, oculto, formado por las horas gastadas en rellenar el modelo y en el ejercicio de paciencia demostrado.

La obra que comentamos se articula en tres partes: una primera introductoria, de reflexión sobre el lenguaje administrativo; la segunda se refiere al *Codice di stile,* propiamente dicho, y una tercera parte que contiene diversos ejemplos de documentos públicos "reescritos", siguiendo las reglas y recomendaciones del *Codice.*

La parte introductoria, articulada en cinco puntos, pone en relación el problema de la simplificación del lenguaje administrativo con el derecho del ciudadano a la información; también con los niveles de alfabetización de la población italiana, pues si la lectura de los documentos producidos por la Administración resulta, a veces, difícil incluso para los propios funcionarios, lo es mucho más para aquel 76 por 100 de la población italiana que no tiene un diploma de estudios medios o una licenciatura. En Italia los "malos usos" del lenguaje administrativo revelan, según Italo CALVINO, una falta de auténtica relación con la lengua viva, aquella que hace de la comunicación plenitud existencial. El uso de un lenguaje administrativo tan distante del lenguaje común denota carencia o, por lo menos, inigualdad en las relaciones de la Administración Pública con los usuarios, a no ser que pertenezcan al círculo restringido de la cultura dominante.

Llama la atención esta parte introductoria, sobre la íntima conexión que existe entre el lenguaje administrativo y lenguaje de las leyes, estas últimas muy abundantes en Italia (se especula sobre su número, oscilante entre las 100.000 y las 150.000). Esta relación entre lenguaje administrativo y lenguaje legal es estrecha y recíproca: primero, porque la burocracia participa en la redacción de los anteproyectos de ley y es responsable de manera directa de la producción de normas reglamentarias; segundo, porque en su papel de operadores, los burócratas cumplen una doble función en relación con las leyes, las traducen a actos administrativos y las explican a las propias Administraciones mediante circulares o a los usuarios mediante avisos o instrucciones. Este trabajo de traducción y explicación frecuentemente no alcanza resultados satisfactorios, bien porque algunas leyes parecen estar escritas para no ser comprendidas, bien porque los burócratas tienden a cubrirse las espaldas transcribiendo literalmente pasajes íntegros, frases o tecnicismos contenidos en las leyes.

A continuación, esta introducción da puntual información de las iniciativas emprendidas hasta hoy en Italia y en el extranjero con vistas a la simplificación del lenguaje administrativo, citando por lo que se refiere a España, el Plan de Modernización de la Administración del Estado en la parte dedicada a la accesibilidad a la Administración y concretamente, la introducción progresiva del *Manual de Estilo,* elaborado en 1991 por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Por último, establece criterios y propuestas de simplificación de los textos administrativos, señalando como simplificar un texto es un proceso que se realiza a diversos niveles, según cuales sean sus destinatarios concretos, contenidos a transmitir y objetivos de los propios textos, diferenciando metodológicamente los diversos planos sobre los que debe intervenir el proceso de simplificación: la estructura lógica del texto, su contenido y su forma lingüística, fijando criterios o recomendaciones concretas para cada una de estas formas de intervención. Estas sugerencias para la redacción y simplificación de textos administrativos que incluyen también pautas para la organización de los mensajes y consejos sobre la diversificación de los canales de comunicación, son, a nuestro juicio, interesantes, si bien no novedosas.

La segunda parte del documento se refiere al *Codice di stile,* propiamente dicho y se articula en cuatro capítulos: el primero indica cual es su ámbito de aplicación; el segundo y el tercero formulan recomendaciones concretas para la redacción de textos escritos y el cuarto señala algunas recomendaciones para un uso no sexista y no discriminatorio de la lengua.

El *Codice* se presenta como un ensayo o tentativa de definir unos principios generales que puedan ser tenidos en cuenta por quienes en la Administración Pública están encargados de redactar comunicaciones administrativas. Para ellos, el *Codice* quiere ser un instrumento operativo que les estimule a mejorar la calidad del servicio ofrecido a los ciudada-

nos. La intención de la obra no es enseñar o recordar a los funcionarios como se escribe, ni tampoco facilitar operaciones de cosmética lingüística, sino que se trata de un primer paso en la difícil senda de la simplificación del lenguaje administrativo que podrá ser mejorado con las observaciones, críticas y sugerencias deducidas por los estudiosos o por parte de aquellos que en las Administraciones Públicas se hallen más comprometidos con la actividad comunicativa. Todo ello sin descartar para el futuro el alcance que el *Codice de stilo* pueda tener con vistas a constituir un mandato directivo del Gobierno.

El *Codice* indica el modo en el que deben ir redactados todos los actos escritos de la Administración Pública: documentos de tipo informativos dirigidos al público o a los consumidores; actos administrativos de contenido prescriptivo, con independencia de su rango formal, y documentos de circulación interna dentro de la propia Administración o entre distintas Administraciones Públicas.

En relación con este amplio conjunto de documentos administrativos, el *Codice* sienta algunas reglas relativas a la organización formal de los textos, estructuración lógica y presentación gráfica y tipográfica, formulando a continuación una serie de recomendaciones sobre estilo, sintaxis y léxico para la redacción de los textos muy similares, incluso con alguna transcripción literal, a las observaciones y recomendaciones contenidas en el *Manual de Estilo* español (páginas 148 a 151 de este último), así como en materia de uso no sexista y discriminatorio de la lengua, siguiendo en este último punto las recomendaciones de la CEE y de la Presidencia del Consejo de Ministros (Comisión Nacional por la igualdad y para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres).

Siguen a continuación diversos tipos de textos administrativos "reescritos" según las reglas del Código. Cada ejemplo viene precedido por el original y luego por la reescritura del mismo texto, realizado con respeto a sus contenidos y correspondientes a distintas categorías de documentos-tipo.

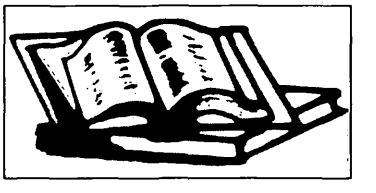
Finaliza el libro con una serie de Apéndices sobre niveles de alfabetización y hábitos de lectura en Italia; vocabulario básico de la lengua italiana, extraído del libro de Tullio de MAURO, *Guida all'uso delle parole,* Editori Reuniti, Roma 1991; las recomendaciones de la OCDE sobre comunicaciones con los ciudadanos y un amplio resumen del *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo español* "que ha sido uno de los modelos en los que se ha inspirado este trabajo", según se reconoce expresamente en la introducción (página 19).

Para el lector español resulta una grata sorpresa el reconocimiento de esta inspiración que se traduce en un similar planteamiento entre *Manual y Codice:* valor instrumental de ambos, lanzamiento con carácter experimental, consideración como un primer paso a la modernización del lenguaje administrativo, etc..., y en la concordancia de propuestas de simplificación, reconocibles pese a las diferencias lingüísticas, lo que nos llevaría a interrogarnos sobre un asunto de mayor interés, cual sería la posible existencia de unos rasgos comunes entre los diferentes lenguajes administrativos de las lenguas nacionales, tema que bien merecería ser tratado específicamente por los expertos.

La única diferencia de este *Codice* italiano en relación con su homólogo español es la incorporación en aquél de algunos ejemplos de textos reescritos, si bien la laguna de la que adolece el *Manual de Estilo* español en este punto, ha sido colmada parcialmente con la publicación del *Manual de Documentos Administrativos* (MAP/Tecnos S.A. Madrid 1994).

En resumen, con la elaboración de este *Codice di stile,* Italia se incorpora al grupo de países que están impulsando desde hace años la renovación o modernización de sus lenguajes administrativos como parte indisociable de una estrategia de transparencia y acercamiento entre ciudadanos y Administración Pública. Sería deseable que tan loables intentos materializados en productos tan estimables fueran acompañados de políticas públicas más persistentes para que tales documentos no cayeran en el olvido o en la mixtificación.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO



Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos

CROZIER, Michel. F.C.E.. México, 1992. 154 págs.

I. Introducción

La obra que constituye el objeto de la presente recensión es el resultado de una misión de estudio encargada en el año 1.988 por el entonces Ministro francés de Empleo Público y Planeamiento, M. Hervé de Charette, a Michel CROZIER, con la finalidad de examinar las experiencias producidas en Suecia, Japón y los Estados Uni-

dos en el terreno de la renovación de las Administraciones y la práctica administrativa pública, en particular en materia de evaluación de resultados del ejercicio público, preparación de decisiones y administración de los recursos humanos, siendo apoyado en su labor por un equipo de trabajo encabezado por un consultor privado y un funcionario de alto nivel.

II. Análisis del contenido de la obra

La primera conclusión a la que llegó el equipo de trabajo fue la sorprendente coincidencia reflexiva de los responsables acerca del **carácter central de la crisis del Estado y su necesaria modernización en el contexto del cambio acelerado del mundo.** Debe partirse de la constatación de que los tres países estudiados tienen en común ser parte de las sociedades más ricas del mundo, caracterizadas por unos elevados niveles de calidad de vida, dinamismo y poder de influencia; pero, a pesar de ello, cada una de ellas encarna un polo muy diferente: Suecia representa la forma más avanzada de Estado benefactor, pero con una economía de producción liberal e internacionalista; Japón es el ejemplo más acabado del Estado capitalista dirigista y, a la vez, el país desarrollado con los más reducidos gastos para bienestar; y los Estados Unidos, patria del capitalismo liberal más abierto, poseen un sistema administrativo y político fundado en el cálculo individualista, opuesto tanto al proteccionismo socialdemócrata sueco como al de la sociedad consensual superorganizada de Japón.

Sin embargo, todas estas sociedades se encuentran golpeadas igualmente por una profunda crisis en su modelo de Administración y en sus prácticas administrativas, como consecuencia de los cambios sociales y económicos propios de la sociedad desarrollada, siendo , por lo tanto, común el diagnóstico, que puede articularse en los siguientes puntos esenciales:

a) La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición, habiéndose agotado sus modelos de razonamiento cuantitativos, por lo que el sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse a un mundo nuevo.

b) La desviación financiera producida por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible en la actualidad, en la medida en que el envejecimiento de las poblaciones la agravará cada vez más en las próximas décadas.

c) La proliferación de reglamentaciones, que deviene ineficaz y paralizante para la economía y la sociedad, corriendo el riesgo de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.

d) La población espera cada vez más prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.

e) Esos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado, cuya reforma constituye uno de los escollos más importantes, sino el que más, para la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI.

La segunda gran cuestión tratada viene constituida por **las condiciones de éxito y los límites de las experiencias de reforma total.**

En este sentido, debe destacarse que de los tres países estudiados, sólo Japón ha superado las dificultades de una reforma total, y su éxito puede explicarse, frente al fracaso relativo de los intentos norteamericanos, porque allí la reforma es de inspiración consensual, centrándose en los problemas y no en las soluciones, mientras que en los Estados Unidos las reformas son sustancialmente tecnocráticas, centrándose más en las soluciones que en los problemas existentes [1]. En el modelo japonés sólo se buscan soluciones cuando existe un verdadero acuerdo en la percepción de los problemas, obteniéndose así resultados espectaculares: saneamiento de las finanzas del Estado sin aumento de los impuestos; reducción moderada del número de funcionarios y de los gastos del Estado, acompañada de la elaboración de mecanismos de control que, en gran medida, escapan a la incertidumbre de la política; una limitación de los gastos de salud y un nuevo equilibrio de la financiación de las pensiones; la privatización de tres grandes monopolios de Estado –ferrocarriles, teléfonos y tabacos–; y, por último, la reorganización y el fortalecimiento de la "Management and Coordination Agency" ("SOMUCHO"), que permite al Primer Ministro disponer de un control institucional eficaz sobre la Administración. Sin embargo, no faltaron los fracasos, especialmente en la transformación del sistema fiscal y en la descentralización, y en materia de desregulación los logros no superaron a los norteamericanos.

---

[1] STOCKMAN, David A., *The triumph of politics*, Harper & Row Publishers, Nueva York, 1986 (hay traducción española. *El triunfo de la política. Por qué fracasó la Revolución de Reagan*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1986). A comienzos de 1981, con solo 34 años, STOCKMAN fue nombrado Director de la Oficina del presupuesto de la Administración Reagan, cargo al que renunció en agosto de 1985. En su obra expone con claridad las razones del triunfo de la política que conducirá a la derrota de los técnicos. Pero carece de perspectiva sobre la preparación social y psicológica que el triunfo de sus postulados hubiera precisado.

El sistema de Comisiones constituye la gran singularidad japonesa, como instrumento para la aplicación y desarrollo de su concepción consensual, siendo un ejemplo destacado la comisión gubernamental encargada de preparar la reforma, la "Rincho".

Elemento destacado de su éxito fue su composición, al estar formada por nueve personalidades independientes, nombradas por sus cualidades y no por su representatividad, provenientes de diferentes medios con distintas sensibilidades (profesores universitarios, antiguos funcionarios destacados, industriales, sindicalistas y periodistas), sin que estuviera sometida a presiones durante los dos años que duró su tarea.

Otro elemento de éxito fue la simplificación de los trabajos con la dirección de la Comisión, creándose en su seno diversos grupos, integrados cada uno de ellos por una veintena de personas seleccionadas *intuitu personae*, cuya tarea consistió en la búsqueda de soluciones a partir del diagnóstico de los problemas.

Otros factores que contribuyeron a la misión fueron la existencia de un Secretariado muy activo, que disponía de medios de funcionamiento, infraestructura y experiencia adecuados, y, muy especialmente, el compromiso prioritario de la personalidad política más sólida del momento, Nakasone, que pronto sería nombrado Primer Ministro. Un último punto que debe destacarse es que la "Rincho" se benefició de un ambiente crítico, debido a la necesidad de sanear las finanzas del país, así como la existencia de una notable presión exterior.

El factor tiempo es esencial en toda reforma, y más aún en las de tipo consensuado, que suponen ciclos de largo plazo, que en el caso japonés duró unos siete años, precio irrisorio si se consideran las ventajas que el alcance de la reforma supone y el grado de aceptación de la misma.

La tercera gran cuestión que aborda Michel CROZIER consiste en la necesidad de la **creación de una institución especializada en promover el mejoramiento de la Administración, coordinación y evaluación de resultados.**

La extraordinaria extensión de las actividades de las colectividades públicas demanda mediaciones distintas a los controles con arreglo a procedimientos demasiado estrechos, como es el caso de los judiciales, o de los criterios superficiales de los líderes políticos, prisioneros de las apariencias. En una época de crisis marcada por la elevación vertiginosa de los costos, la inflación de servicios, intervenciones administrativas y un sentimiento general de ingobernabilidad, parece indispensable el replanteamiento de los servicios administrativos en general, surgiendo la idea de una institución u organismo especializado independiente, que se mantenga por encima de las querellas entre servicios, a la vez que suficientemente centralizado como para tener una capacidad de influjo práctico real, siendo posibles al respecto diversas vías, de las que cada uno de los tres países selecccionados ha explorado, por lo menos, una, sin que las experiencias permitan elegir de forma clara entre ellas.

Suecia creó una institución orientada principalmente hacia el Consejo de Administración, a partir de una institución anterior semejante al Tribunal de Cuentas francés o español, que se denonima el "Control de Estado". Este modelo se adaptó bien a un modelo administrativo como el sueco que ha tenido más éxito que la mayoría de otros sistemas occidentales en la separación de la Administración de la Política, al concentrarse los estados mayores ministeriales en la elaboración de la legislación, vigilancia de su aplicación y en las grandes regulaciones, mientras que la Administración es materia de organismos nacionales autónomos que entonces pueden aceptar con más facilidad los principios de la Administración Moderna, pudiendo aceptarse así de manera más cómoda el Control de Estado como consejo, guía y estímulo, ensayando métodos que le permiten efectuar verdaderos análisis de sistemas.

El punto débil del sistema sueco radica en la insuficiencia de la evaluación de la sociedad, no estando verdaderamente asegurada la atención al público, ya que el sistema del *Ombudsman*, al desviarse hacia lo contencioso, no se usa para mejorar el servicio.

La solución japonesa presenta características inversas: basada en la inspección de servicios y en la atención al público, es un estímulo concreto muy apropiado para los servicios administrativos, al tiempo que permite aligerar la hostilidad del público ante la presión burocrática. En cambio, es relativamente pobre en capacidad de ayuda y renovación administrativa, orientándose más hacia la preparación de una reforma que hacia la introducción de métodos administrativos modernos, no pudiéndose comparar, en materia de técnicas de evaluación, con la Administración norteamericana.

Los Estados Unidos experimentaron dos vías relativamente opuestas: por una parte, una función de estímulo a la Administración pública desarrollada desde una Dirección del Presupuesto muy poderosa y, por otra, el desarrollo de un organismo de evaluación dependiente del Congreso: la General Accounting Office (G.A.O.). Dentro de la primera, las funciones de administración que son

de orden cualitativo y a medio o largo plazo parecen por completo subordinadas a las funciones presupuestarias a corto plazo, que en realidad son completamente cuantitativas; en cambio, las funciones de evaluación del GAO son de muy elevado nivel y su grado de refinamiento está considerado el mejor del mundo sin discusión. Sin embargo, su efecto sobre la Administración resulta muy débil debido a la lucha permanente entre el Congreso y el Ejecutivo.

La cuarta cuestión sobre la que incide CROZIER consiste en **el problema de las colectividades locales,** cuya importancia considera decisiva para el porvenir.

En los tres países analizados la mayor parte de los empleados públicos trabaja en las colectividades secundarias, y su proporción tiende a crecer. Sin embargo, la descentralización no garantiza por sí sola una buena Administración, tendiendo a reproducirse en el ámbito municipal y regional las propias desviaciones de ineficacia, irresponsabilidad e inflación de costos que se producían a nivel estatal, para cuyo remedio se hace indispensable un verdadero afán de reforma en la cúpula misma del Estado. Es este un terreno en el que, paradójicamente, Japón lleva retraso en relación con los Estados Unidos y Suecia.

En los Estados Unidos se han producido importantes transformaciones en el nivel de los Estados, atrayendo eventualmente a las ciudades y a numerosas colectividades secundarias. Su origen es paradójico, debiéndose a los efectos de la acción tecnocrática de la "Office of Management and Budget" (OMB) y a la política de redistribución de tareas y presupuestos practicada en el período Reagan conocida como "nuevo federalismo", que, al delegar en los Estados las responsabilidades y la carga de numerosos programas federales sin otorgarles los recursos equivalentes, supuso que el gobierno federal pusiera a los de los Estados frente a difíciles responsabilidades. Sin embargo, si bien en principio los gobiernos de los Estados denunciaron tal "injusticia", al cabo de unos años descubrieron que les ofrecía considerables posibilidades de innovación, ofreciendo un terreno donde se afirmó el talento creador de numerosos brillantes jóvenes universitarios y el ascenso de una nueva clase política especialmente entre los demócratas (por ej., Dukakis en Massachusetts). El éxito se debió a la claridad de las responsabilidades de las unidades encargadas de los problemas, al desarrollo anterior de una capacidad administrativa suficiente y, aleatoriamente y con una distribución irregular, a la aparición de grandes personalidades políticas decididas a luchar por innovar.

En Suecia, con una evolución distinta, el poder de las colectividades locales se venía afirmando de manera considerable desde hacía tiempo, favoreciendo el inicio de su propia reforma administrativa, paralela a la del Estado, la claridad de sus responsabilidades y la sencillez de su estructura.

El Japón se encuentra parcialmente paralizado en este terreno debido a la gran confusión que impera en todo el sistema administrativo local, a causa de mecanismos de subvención complejos ligados directamente al sistema de poder político, usados tradicionalmente por los dirigentes del Partido liberal-demócrata para sostener a la numerosa clientela local que asegura su mantenimiento en el poder, a pesar de que sean precisamente los responsables del centro los que se quejen vivamente de la falta de responsabilidad y hasta de la demagogia local que tiene mucho peso en el conjunto.

La última gran cuestión central abordada por CROZIER es **la administración de personal.**

Debe destacarse, en primer lugar, que todas las tentativas de control y estímulo del personal mediante una reforma global de los estatutos inspirada por una idea modernista tomada del sector privado han fracasado.

En los Estados Unidos esta reforma se intentó más profundamente en el terreno del personal directivo, llegándose a crear un organismo federal, La "National Personnel Authority" (NPA), aunque pronto se perdió el entusiasmo en la materia.

En el Japón, donde existe un organismo similar, el "Jinji In", su acción de capacitación y estímulo es limitada, preocupándose solamente por el aspecto reglamentario y por asuntos de remuneración.

Y en Suecia no se cree, en general, en las virtudes de las fórmulas generales burocráticas.

En segundo lugar, las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco eco, en contra de lo que podría parecer, y ello tanto en el Japón, donde no se aplica estas fórmulas a la Administración pública, pese a ser el país de los controles de calidad, como en Suecia o los Estados Unidos.

En tercer y último lugar, por el contrario, se perciben reflexiones y esfuerzos considerables para desarrollar nuevas concepciones del liderazgo, la innovación y la capacitación en materia administrativa.

En el Japón, a pesar de su tradición consensual, se toman en cuenta las cualidades, modos y procedimientos del liderazgo eficaz, si bien el buen líder se concibe como un innovador que aporte la contribución conceptual a partir de la cual el "sis-

tema normal" consensual elaborará el cambio que él arbitrará y conciliará.

Suecia, a pesar de su tradición socialdemócrata, es el país que más esfuerzos ha hecho en este terreno, valorándose a los responsables administrativos como líderes de manera sistemática, acrecentando su libertad y sus recompensas.

En los Estados Unidos el movimiento se halla mucho menos avanzado en lo que respecta al empleo público federal, aunque entre los especialistas de la Administración y las universidades el tema del liderazgo está de moda y los seminarios de capacitación y cursos de liderazgo se multiplican.

III. Epílogo

En mi opinión, esta obra de Michel CROZIER presenta el gran interés, absolutamente de actualidad, de ofrecer una perspectiva comparada de las soluciones que se pretende aplicar en tres Estados altamente desarrollados –pero representativos de tres "modelos" diferentes– a los problemas derivados de la común crisis del Estado y de su necesaria modernización en un mundo cambiante y lleno de incertidumbres.

Su análisis nos permite constatar que las posibles soluciones son diversas, y que éstas no son separables de las peculiaridades de las estructuras administrativas y de los condicionamientos "intelectuales" de cada país. Y que tampoco puede esperarse su implantación sin procesos de cierta duración, más cercanos al medio y largo plazo que al corto.

Centrando la atención en estos temas esenciales, se desarrolla el análisis de CROZIER sobre los procesos de transformación de las Administraciones de los tres países seleccionados, con un lenguaje técnico y concentrado, dirigido claramente a iniciados –por no decir a especialistas– que hace su obra difícilmente penetrable para el profano, en la que, no obstante, encontramos las preocupaciones ya tradicionales de un autor que se está convirtiendo en un clásico del análisis de las transformaciones administrativas en las sociedades post-industriales[2].

En la traducción castellana –como, lamentablemente, ocurre con frecuencia en estas materias– echamos de menos el nivel exigible de rigor sintáctico y lexicológico.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ.

Universidad Autónoma de Madrid.

La modernización de la gestión pública

METCALFE, Les, y **RICHARDS, Sue.** Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989. 341 págs.

I. Introducción

El modelo de desarrollo adoptado por los países avanzados de economía de mercado a partir de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por una política económica expansiva, basada en el modelo "keynesiano" –favorecida claramente por las necesidades de la reconstrucción propias de la posguerra–, con una decidida intervención del Estado en la economía, actuando como empresario en diversos sectores, sobre todo en los de carácter estratégico, incrementándose el peso del sector público en las economías nacionales, con el crecimiento consiguiente del número de sus efectivos personales y del importe de los presupuestos de las Administraciones Públicas, siguiendo una lógica –en coherencia– claramente incrementalista, en la que, además, el volumen del gasto público y las consideraciones de eficacia primaban de manera manifiesta sobre las de eficiencia.

Partiendo de este contexto, las transformaciones producidas en las sociedades occidentales a partir de finales de la década de los sesenta, manifestadas en un extraordinario desarrollo tecnológico y del sector terciario, así como en la aparición y extensión del "cuaternario", que las caracterizan como "sociedades industriales avanzadas" o "sociedades post-industriales" [1]; el desarrollo del mercado mundial y el acercamiento cada vez mayor de todos los Estados, derivados de la intensificación del comercio, las comunicaciones, las emigraciones e intercambios poblacionales y la implantación de industrias y actividades económicas en nuevos países en el proceso de búsqueda de ventajas comparativas, generándose una auténtica "economía-mundo", en expresión de WALLERSTEIN [2]; la crisis económica

[1] Véanse del mismo autor *No se cambia la Sociedad por Decreto*, INAP, Madrid, 1984. y *Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*, F.C.E., México, 1989.

[1] Véanse sobre esta cuestión, entre otras, la obra de BELL, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza, 1976; y KUMAR, Krishan, "Industrialismo y post-industrialismo: reflexiones sobre una falsa transición", artículo traducido en *Revista de Trabajo* n.º 54-55, Madrid, pp. 87 a 124.

[2] Véanse al respecto WALLERSTEIN, Immanuel, *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*, Madrid y México, Siglo XXI, 1979; y CUADRAT CIURANA, Xavier, "División internacional del trabajo, crisis económica y desempleo: algunas consideraciones", artículo publicado en la *Revista de Seguridad Social*, n.º 11 (jul.-sep. 1981), Madrid, Servicio de Publicaciones del Instituto de Sanidad y Seguridad Social.

estructural –de ciclo largo– de las economías occidentales y, con ellas, de las demás de ellas dependientes, que se manifestó en el año 1.973 de manera notoria y en la que, en opinión de muchos, continuamos –a pesar del "repunte" de "ciclo corto" experimentado en la segunda mitad de la década de los ochenta, y a la espera de la naturaleza y duración del iniciado en el año 1994–; y, en fin, otros fenómenos tales como la crisis demográfica de los países desarrollados, han dado lugar, con su acumulación y combinación, a la apertura de una nueva etapa histórica caracterizada por las incertidumbres y por un entorno rápidamente cambiante en cuyo marco –y en medio de las crisis económica, social y de valores– se produce la crisis del modelo del Estado de Bienestar o Estado Social, debiendo replantearse el papel de las Administraciones Públicas.

En este nuevo contexto, se produce la aparición de planteamientos doctrinales y científicos sobre las medidas que deben adoptarse para la necesaria renovación de las Administraciones Públicas y la redefinición del papel del sector público, comenzándose a poner en práctica en algunos países estrategias para su modernización y reestructuración.

Precisamente la obra de Les METCALFE y de Sue RICHARDS consiste en un análisis del proceso de modernización de la gestión pública en la Administración central británica que, genéricamente, denominan *Efficiency Strategy*, desarrollada en el Reino Unido a partir de 1.979 bajo los sucesivos gobiernos de la *Premier* Margaret Thatcher, con un decidido impulso y teniendo como protagonista principal del proceso a Sir Derek Rayner. La experiencia británica resulta altamente ejemplificadora de las posibilidades de realización de una labor de esta envergadura, de las dificultades que surgen en su desarrollo y de las medidas necesarias para su superación, y a sus rasgos más característicos me referiré brevemente.

II. Análisis del contenido de la obra

– El primer aspecto que debe resaltarse es el de la imprescindible necesidad de un apoyo político decidido para poder avanzar en este terreno, como afortunadamente ocurrió en el caso británico, hasta el punto de que uno de los instrumentos fundamentales de la reforma, la *Efficiency Unit*, quedó adscrita a la misma Oficina de la Primera Ministra.

– La siguiente cuestión que aparece como clave en el proceso radica en el hecho de que los órganos que se crean para el impulso de la reforma son de pequeña dimensión y con reducidos efectivos, evitando el frecuente error de intentar corregir la burocracia con más burocracia. Estos órganos actuarían como "estimuladores", "provocadores" o "colaboradores" de los procesos de reforma que se inicien en los distintos Departamentos de la Administración Central.

– La estrategia de actuación, si bien no carece –como no podría ser de otro modo– de perspectivas globales, se caracteriza por la actuación selectiva sobre áreas y temas puntuales, necesitados de indiscutible e inmediata reforma, que podríamos denominar "cuellos de botella" del modelo actual[3]. En la determinación de estos problemas ocupa un papel decisivo la opinión de los empleados públicos de los departamentos afectados, así como en el planteamiento de las soluciones necesarias para los mismos, procedimiento que se desarrolla a través de los denominados "escrutinios", constituyendo la atracción hacia la reforma y la motivación de sus destinatarios –los empleados públicos– otra de las características esenciales del proceso. A su vez, la indicada actuación sobre objetivos puntuales permite la obtención de resultados palpables y efectivos que prestigian el proceso y le otorgan credibilidad ante un sector tan escéptico como es el de los funcionarios.

– Un elemento esencial en el proceso radica en la construcción de una nueva cultura administrativa, alejada del modelo "weberiano" de burocracia jerarquizada y autoritaria[4], nueva cultura caracterizada por la superación del simple criterio de eficacia por el más complejo de eficiencia –y, dentro de ésta, no limitándose a la eficiencia técnica y económica, sino intentando desarrollar el concepto de eficiencia operacional y adaptativa, poniendo el énfasis en la elasticidad y la flexibilidad necesarias para la rápida adaptación a entornos inestables que actúan de manera cambiante sobre la Administración– y por el desarrollo de toda una nueva concepción de la gestión pública, del *management* público.

– Este nuevo *management* público no consiste, como se ha supuesto frecuentemente, en una mera transposición de los criterios y valores de gestión de la empresa privada. Una de las particularidades de la reforma radica en que, incluso desde una óptica neoliberal, se acaba admitiendo que esa transposición mecánica no resulta posible, que la gestión pública presenta sus propias peculia-

[3] En idéntico sentido se pronuncian KLIKSBERG, Bernardo, en *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre* Madrid, INAP, 1989, pp. 21 a 46 y 147 a 159; y CROZIER, Michel, en *Estado modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio*, México, F.C.E., 1989, pp. 175 a 199.

[4] Para una crítica del modelo "weberiano", véase KLIKSBERG, B., *op. cit.*, pp. 55 a 86 ("Los límites del modelo burocrático formal. La racionalidad irracional de la burocracia").

ridades, debido a la singularidad de las Administraciones Públicas y el carácter político de la responsabilidad máxima sobre su gestión, sin perjuicio del aprovechamiento de aquellas experiencias exitosas del sector privado que permitan su adaptación al sector público.

– El nuevo *management* público implica, entre otros aspectos, la vinculación entre la responsabilidad del diseño de las políticas públicas y la de su desarrollo y gestión, rompiendo con el clásico esquema de los altos funcionarios de considerarse como unos "asesores" o "consejeros" de los máximos responsables políticos, desvinculados –posición ciertamente cómoda– de la gestión. Y, asimismo, se redefine el papel de los directivos públicos, que, en un contexto más inestable, deben ser gestores del cambio, innovadores, y no sólo administradores en el sentido tradicional del término.

– En este nuevo modelo de gestión pública resulta imprescindible el cambio del modelo de control, superándose las técnicas de supervisión directa (técnicas de "primer orden") por otras de estandarización o normalización y especialización (técnicas de "segundo orden"), que permiten una mayor descentralización, y desarrollando, a su vez, las de "tercer orden" –valores y normas culturales sobre coordinación, canales de comunicación, incentivos, recompensas e indicaciones sobre el funcionamiento–. Pero para que este proceso se produzca el "Centro" debe adoptar decididamente las medidas necesarias para el cambio de modelo, desarrollando los controles de segundo y, especialmente, tercer orden, es decir, "centralizando para descentralizar". Un proceso en el que la existencia y desarrollo de modelos eficaces de información debe jugar un papel decisivo.

– Otra de las grandes características de la reforma consiste en el cambio de las reglas del juego presupuestario. De un modelo incrementalista, basado en una situación caracterizada por recursos crecientes y problemas predecibles, se pasa a otro modelo radicalmente diferente, caracterizado por la flexibilidad, motivada por el carácter decreciente de los recursos y por la impredictibilidad de los problemas, debido a su mutación constante.

– Finalmente, la obra incide en un tema que presenta una gran delicadeza, cual es la necesidad de una transformación de los mecanismos constitucionales de responsabilidad y control sobre la Administración Pública, para hacer posible el desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública que atienda las nuevas demandas sociales.

Estas ideas "nodales" de la necesaria reforma de la Admimistración Pública británica son expuestas por los autores al tiempo que se extienden en una serie de problemas prácticos que debieron afrontarse, y que permiten mostrar de manera pedagógica las dificultades de la puesta en práctica de los criterios y valores de la reforma. Así, entre otros, se detalla el establecimiento del sistema "MINIS" de información para el Ministro, la experiencia de la reforma del sistema de subsidios al desempleo, la reforma del servicio de estadística –caso paradigmático éste sobre el papel de los especialistas de la Administración y sus relaciones con los generalistas–, el sistema de ayudas al desarrollo regional....

Ciertamente, estas propuestas de innovación y modernización de la gestión de la Administración Pública no fueron llevadas a la práctica en su integridad, y en numerosos casos su intento fraguó en un fracaso más o menos rotundo. Las circunstancias económicas del momento hicieron que los gobiernos conservadores pusieran el acento en la racionalización de la gestión económica y en la reducción de los gastos y del personal de la Administración Pública, medidas que constituían el núcleo de su mensaje electoral y de su compromiso con sus votantes en estas materias, junto con un importante paquete de privatizaciones y de medidas desregularizadoras a fin de disminuir el peso relativo del sector público –terreno este último en el que, sin embargo, debe decaer el mito de su importancia, porque la experiencia demostró (y el libro que comentamos resalta) que la forma de gestión de los servicios públicos importa menos de lo que se piensa cuando, al final, el responsable último de su gestión es la Administración, y tal responsabilidad determina exigencias y reglas de juego que modifican los criterios de actuación propios de las empresas privadas cuando actúan en una actividad de carácter no público–.

Las circunstancias indicadas y el énfasis puesto en el recorte de gastos, estimulado por la necesidad de resultados inmediatos, impidieron muchas mejoras que, si bien a largo plazo habrían conducido a ahorros sustanciales, a corto plazo exigían inversiones notables ("gastar para ahorrar"), lo que las ponía en aparente contradicción con los compromisos políticos y electorales de los *tories*.

III. Epílogo

La obra de Les METCALFE y de Sue RICHARDS que comentamos ofrece el extraordinario interés práctico de exponer las estrategias y técnicas aplicadas a un proceso real de reforma de una Administración pública, así como las dificultades surgidas en

el mismo, que de esta forma ha servido de banco de pruebas de numerosas formulaciones que hasta entonces habían quedado en un nivel puramente doctrinal.

El origen "thatcheriano" de este proceso de reforma en el Reino Unido no debe conducir a engaño: más allá de los sesgos conservadores y neoliberales en su aplicación práctica en dicho país –debido a las exigencias electorales, que hicieron poner el índice en los aspectos últimamente citados–, el proceso de reforma ha obtenido apoyos más o menos explícitos de todas las fuerzas políticas, que reconocen la necesidad de una reforma en profundidad de la Administración Pública para adaptarla al nuevo contexto económico y social. En este sentido, los problemas a que hace frente la reforma británica son comunes a todas las sociedades industriales avanzadas o "post-industriales", y también los análisis que de tales problemas se realizan por otros autores, incluso partiendo de postulados ideológicos no coincidentes, llevan a conclusiones similares sobre numerosos aspectos de la nueva gestión pública necesaria [5].

En definitiva, considero que se trata de una obra hoy clásica, de lectura estimulante, clarificadora de las necesidades de una gestión pública modernizada y de las dificultades que encuentra su implantación, cuyas conclusiones y recomendaciones resultan extrapolables, en buena medida, a cualquier sociedad desarrollada, entre ellas la nuestra.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ.

Universidad Autónoma de Madrid.

[5] Sobre la cuestión, y además de las obras citadas de CROZIER M. y de KLIKSBERG, B., véanse, entre otras, CROZIER, M., *Cómo reformar el Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, F.C.E., 1992; y las *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid, INAP, 1990.

Reingeniería de la empresa

Michael HAMMER y **James CHAMPY.** Parramón Ediciones S.A. Barcelona, 1994.

Comentamos este libro, alabado por **Peter F.DRUCKER** *(libro sobresaliente que todos los implicados en tomas de decisión necesitan leer),* cuando está reciente la aparición en las librerías de los países anglosajones, de un segundo libro de **James CHAMPY** *Reengineering Management* [1], todavía no traducido al castellano y que supone una segunda vuelta del pensamiento de éste en torno a la necesidad de rediseñar la naturaleza del trabajo centrado, esta vez, en torno a los directivos.

Michael HAMMER, anteriormente profesor del prestigioso Instituto de Tecnología de Masachussetts, es actualmente uno de los más reconocidos maestros en Administración de los años 90, creador principal, teórico y analista del concepto de reingeniería y del pujante movimiento organizado en suyo torno. Por su parte, **James CHAMPY,** es la primera autoridad mundial en la puesta en marcha de iniciativas de reingeniería. Ambos son autores del libro que comentamos en el que se describe un nuevo modelo de negocios y un conjunto correspondiente de técnicas denominadas por ellos "reingeniería de negocios" y que los ejecutivos y gerentes de todo el mundo tendrían que emplear para reinventar sus compañías, a fin de competir en un mundo nuevo.

[1] James CHAMPY, *Reengineering Management*, Harper Collins, New York y Glasgow 1995.

El mensaje central del libro es éste: ya no es necesario, ni deseable que las empresas organicen su trabajo en torno a las viejas ideas de división del trabajo qué tienen su origen en Adam Smith, desarrolladas y aplicadas más tarde por **Henry FORD** y **Alfred SLOAN** en lo industrial y por **Robert MAC NAMARA, Harold GENEEN y Reginald JONES** en lo administrativo. Los oficios orientados a tareas son obsoletos en un mundo actual, donde tres fuerzas, actuando por separado o combinadamente, están impulsando a las empresas a penetrar en un territorio inexplorado: clientes, competencia y cambio. Estas tres "c" han creado un nuevo mundo para los negocios y cada vez se hace más patente que las compañías creadas para vivir de la producción en serie, la estabilidad y el crecimiento no pueden adaptarse y tener éxito en un mundo en el cual los clientes, la competencia y el cambio exigen flexibilidad y rápidas reacciones.

Señalan los autores que ninguna de las "modas administrativas" de los últimos 20 años –la administración por objetivos, la diversificación, la teoría "z", los presupuestos de base cero, los análisis de cadena de valor, la descentralización, los círculos de calidad, la "excelencia", la reestructuración, la administración de cartera, el método de administrar andando, la administración por matrices, el empresariado interno, la administración de un minuto– sólo han servido para distraer a los administradores de la tarea que es realmente necesaria. Lo que las compañías tienen que hacer es organizarse en torno al proceso, entendiendo por tal *"una serie de actividades que, tomadas conjuntamente, producen un resultado valioso para el cliente".*

Pero ¿qué es la reingeniería de negocios? ¿En qué consiste? Los autores señalan que reingeniería de negocios significa, en una breve defini-

ción, *"empezar de nuevo"*, lo que supone abandonar procedimientos establecidos hace mucho tiempo y examinar otra vez y sin prejuicios el trabajo que se requiere para crear el producto o servicio de una compañía –aquello que es básico en su negocio, lo que una compañía sabe hacer mejor que otras, sea inventar o crear un producto o servicio, fabricarlo, prestarlo, transportarlo, venderlo, atender pedidos o servir al cliente– y entregarle algo de valor al cliente. En una definición más científica reingeniería es *"la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costes, calidad, servicio y rapidez"*.

La reingeniería no es lo mismo que la simplificación ni la automatización, que simplemente ofrecen maneras más eficientes de hacer lo que no se debe. La reingeniería tampoco es lo mismo que la mejora de la calidad ni gestión de calidad total ni ninguna otra manifestación del movimiento contemporáneo de calidad, aunque calidad y reingeniería compartan algunos puntos comunes: reconocimiento de la importancia de los procesos, atención a las necesidades del cliente, etc. Sin embargo difieren de forma fundamental en que los programas de calidad trabajan dentro del marco de los procesos existentes de una compañía y buscan mejorarlos por medio de lo que los japoneses llaman *"kaizen"* o mejora incremental y continua, mientras que la reingeniería busca avances no por la mejora de los procesos existentes, sino descartándolos por completo y cambiándolos por otros enteramente nuevos.

¿Cuales son las características básicas de los procesos rediseñados? Los autores entienden que para hacer frente a las demandas contemporáneas de calidad, servicio, flexibilidad y bajo coste, los procesos deben ser sencillos: comprimir tareas no sólo en sentido horizontal sino verticalmente (procesos integrados), ejecutarse en orden natural, no por pasos lineales, y con reducción de tiempos, por procesos de múltiples versiones, una para casos comunes y otros para procesos que encierren un grado mayor o menor de dificultad, con un único contacto para el cliente y con disminución de verificación y controles.

Los cambios fundamentales en los procesos de negocios influyen en otros muchos aspectos de la compañía: personal, oficios, administración y valores. Estas son las cuatro puntas del diamante de todo sistema de negocios. Con relación al mundo del trabajo, cambian las unidades de trabajo: de departamentos funcionales a equipos de trabajo; cambian los oficios, de la ejecución de tareas simples a trabajo multidimensional y, por consiguiente, cambia el papel del trabajador. Si el viejo modelo era *"tareas sencillas para gente sencilla"*, el nuevo modelo es *"oficios complejos para gente capacitada"*. Los trabajadores forman parte de equipos de procesos responsables colectivamente del resultado final, antes que individualmente de una tarea concreta. Los equipos se dirigen a sí mismos, crean sus propias reglas y toman sus propias decisiones sin esperar la conformidad de un superior jerárquico o de un supervisor. No están simplemente tratando de agradar al jefe sino orientados al cliente cuya satisfacción es su meta.

Cambian los sistemas administrativos de una organización –forma en la que se paga a la gente (la contribución y el rendimiento son las bases principales de la remuneración en detrimento del rango o de la antigüedad), los criterios de ascenso, por razón de habilidad o competencia y no por el desempeño del puesto anterior– y como consecuencia de ello cambian también los valores y creencias de los empleados, entendiendo por tales aquellas cuestiones y preocupaciones que la organización considera importantes y a las cuales presta atención significativa. Dicen los autores refiriéndose a estos valores y creencias que limitarse a formular una declaración corporativa de valores es inútil y no es más que otro ejercicio de moda. *"Sin sistemas administrativos de apoyo, las declaraciones administrativas de valores no son sino una colección de perogrulladas vacías que sólo aumentan el escepticismo organizacional"*.

Al rediseñarse los trabajos en torno a procesos, cambia, también, la estructura organizacional que tiende a ser más plana pues el trabajo lo ejecutan equipos formados por iguales que actúan con gran autonomía y reciben el apoyo de unos pocos gerentes. Los ejecutivos también cambian. De *"marcadores de tantos"* pasan a ser líderes capaces de influir y reforzar los valores y las creencias de los empleados con sus palabras y hechos. El organigrama, cuando existe, poco importa; la organización de la reingeniería convierte en realidad la frase de ser "un puñado de gente que trabaja".

¿Quiénes son estas gentes que trabajan, los rediseñadores de procesos? Según los autores se pueden distinguir los siguientes papeles en el rediseño de los procesos: los correspondientes al líder, al dueño del proceso, al equipo de reingeniería, al comité directivo y al zar de la reingeniería. En un mundo ideal la relación entre todos ellos sería la siguiente: el líder nombra al dueño del proceso, quien reúne al equipo de reingeniería para rediseñar el proceso, con ayuda del zar y bajo los auspicios del comité directivo. Merece la pena detenerse un tanto en el repaso de cada uno de estos papeles: el líder hace posible la

reingeniería. Es un alto ejecutivo, visionador y motivador, con autoridad suficiente para hacer que la compañía quede *"patas arriba"*. Ambición, inquietud y curiosidad intelectual son las características distintivas de un líder en reingeniería. Es el líder quien crea la nueva visión, fija las nuevas normas, mediante mensajes explícitos repetidos y acciones simbólicas, utilizando, si es preciso, sistemas de administración para reforzar el mensaje de la reingeniería.

En la reingeniería propiamente dicha, el líder no necesita gastar mas que un pequeño porcentaje de su tiempo pues quien tiene la reponsabilidad de rediseñar un proceso específico es el dueño del proceso, quien debe ser un gerente de alto nivel que tenga prestigio, autoridad y poder dentro de la compañía y ... a quien le agrade la reingeniería. El trabajo del dueño del proceso no es hacer la reingeniería sino posibilitar que se haga.

Quien hace el trabajo efectivo es el equipo de reingeniería, a quien el dueño del proceso debe motivar, inspirar y asesorar. El de equipo. Ningún equipo puede rediseñar más de un proceso a la vez, lo que significa que una compañía que vaya a rediseñar varios procesos debe tener más de un equipo trabajando. Para que los equipos funcionen bien deben ser pequeños –entre cinco y diez personas– y cada uno constar de dos tipos de miembros: los de dentro y los de fuera. Los de dentro conocen íntimamente el proceso que van a rediseñar y gozan de credibilidad ante sus compañeros, pudiendo actuar como agentes claves para convencer al resto de la organización para que acepte los cambios. Sin embargo, su misma proximidad al proceso puede dificultarles pensar en el mismo de forma nueva e imaginativa. Para complementar su visión e introducir en el proceso *"elementos destructores"* están los miembros del equipo de fuera. Estos tienen que saber escuchar y ser buenos comunicadores. Tienen que pensar en grande y ser rápidos aprendices. Tienen que ser pensadores imaginativos, capaces de visualizar un concepto y de realizarlo. Cada miembro del equipo debe dedicar en torno al 75 por 100 de su tiempo al trabajo de reingeniería y permanecer en el grupo hasta la ejecución del primer plan piloto, lo cual tarda generalmente un año.

Además del líder, del dueño del proceso y del equipo de reingeniería, otros dos papeles surgen cuando una compañía se rediseña: el comité directivo y el zar de la reingeniería. El comité directivo es un grupo de altos administradores que proyectan la estrategia global de reingeniería de la organización. Este grupo resuelve, por ejemplo, el orden de prioridad de los diversos proyectos de reingeniería y de que manera se asignarán los recursos disponibles. El zar de la reingeniería es el jefe del equipo del líder para asuntos de reingeniería y sus funciones principales son dos: capacitar y apoyar a todos los dueños del proceso y a los equipos de reingeniería y coordinar todas las actividades de reingeniería que estén en marcha, sin olvidar que los auténticos responsables de la reingeniería son el líder y el dueño del proceso.

Una vez repartidos los papeles, queda el desarrollo del trabajo. A este respecto –dicen los autores– que es preciso recordar que lo que se rediseña no son las unidades organizativas sino el trabajo, las actividades que realizan las personas, los procesos, en suma, escogidos según tres criterios: la disfunción –procesos perturbados que presentan mayores dificultades–, la importancia o impacto que tengan sobre los clientes y la factibilidad, es decir, la consideración de una serie de factores que determinan la posibilidad de que un esfuerzo particular de reingeniería tenga éxito, tal como su radio de influencia –cuantas más unidades organizacionales intervengan y más gerentes estén involucrados en el rediseño del proceso, mayor radio de influencia y posible obtención de un mayor beneficio– o su coste –un alto coste reduce la factibilidad–.

Una vez elegido el proceso, el paso siguiente no es todavía rediseñar sino entender el proceso actual: saber que es lo que se hace, como se hace (bien o mal) y las cuestiones críticas que gobiernan su desarrollo. No se necesita tener una completa descripción detallada y minuciosa del proceso actual sino más bien una visión de alto nivel, suficiente para obtener la intuición y comprensión necesarias para crear un diseño totalmente nuevo y superior.

La reingeniería es un trabajo de persuasión que comienza con la convicción de que es necesario rediseñar y no termina hasta que los procesos rediseñados estén ya funcionando. Los dos mensajes claves que se deben transmitir son: *"aquí es donde estamos"* (argumento pro-acción) y *"aquí es donde tenemos que llegar"* (declaración de visión). El argumento pro-acción tiene que ser un verdadero argumento, dramáticamente convincente, apoyado en hechos concretos. Debe ser breve –cinco a diez páginas, a lo sumo– y directo. La declaración de visión es el medio que la compañía utiliza para comunicar la idea del tipo de organización que la compañía quiere llegar a ser. No hay necesidad de que la declaración de visión sea larga, pero sí vigorosa. Enunciar y difundir ambos consejos claves –argumento pro-acción y declaración de visión– es responsabilidad personal del líder, siendo los miembros del equipo de alta dirección su primer auditorio. Una vez que la alta administración escuche

los mensajes, el resto de la organización debe enterarse también, mediante un bombardeo de comunicaciones dirigido a convencer a toda la organización del esfuerzo de la reingeniería.

La última parte del libro que comentamos se dedica a contar experiencias de compañías concretas que han emprendido la reingeniería. Las cuatro compañías elegidas son Hallmark, industria de tarjetas postales y de felicitación, Taco Bell, una filial de Pepsi-Cola, Capital Holding, dedicada a la venta de seguros, por televisión, teléfono y correo directo y Bell Atlantic, empresa de comunicaciones de carácter monopolista. El análisis de estas varias experiencias demuestra que no hay dos compañías ni dos procesos de reingeniería que sean idénticos. Tampoco existen fórmulas de éxito garantizadas. Sin embargo, las experiencias reales llevadas a cabo arrojan un saldo de errores que deben ser evitados para evitar el fracaso, algo en lo que incurren, según los autores entre el 50 y el 70 por 100 de las organizaciones que acometen un esfuerzo de reingeniería. Dentro del catálogo de errores destacamos el axioma de que la reingeniería jamás debe empezar desde abajo. Hay dos razones –dicen los autores– por las que los empleados de primera línea y los mandos intermedios no están capacitados para iniciar y ejecutar un esfuerzo de reingeniería: la primera razón es que los que están cerca de las líneas del frente carecen de visión amplia; la segunda es que es necesario cruzar fronteras organizativas que sólo un liderazgo vigoroso y que venga desde arriba puede realizar.

La reingeniería, –dicen los autores– es todavía una actividad nueva y todos los que por ella se decidan son pioneros. Pero, para sobrevivir en el mundo moderno sujeto a la globalización de la economía, a poderosas tecnologías informáticas y al cambio inexorable, se necesita un vigoroso liderazgo, una concentración intensa en los clientes y en sus necesidades y el diseño y ejecución de procesos superiores. Los que respondan a la llamada de la reingeniería serán los que escriban las nuevas reglas.

Hasta aquí la exposición resumida que hace el libro, del concepto de reingeniería, inventado por sus autores en 1990, lo que nos obliga a seguir el posterior desarrollo de la práctica de la reingeniería en los años siguientes. A partir de la publicación de esta obra, es innegable que la moda de la reingeniería se ha extendido rápidamente a industrias con un importante volumen de mano de obra y capital en los sectores del automóvil, telecomunicaciones, medicamentos y aeroespacial, y más modernamente hacia el sector servicios, en concreto hacia el de seguros y banca (*The Economist,* 2 de julio de 1994). Un informe recientemente publicado por una consultura líder en reingeniería –CSC INDEX (*Estate Of Reingeniering Report.* 1994)– confirma que la reingeniería goza de una inmensa popularidad: el 69 por 100 de las empresas americanas y el 75 por 100 de las europeas están ya rediseñándose [2]. Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Según una apreciación ampliamente compartida, el 85 por 100 de los proyectos de reingeniería fracasan, por lo que no es de extrañar que hayan surgido feroces críticas por parte de quienes **–Charles Handy,** entre ellos– consideran que la reingeniería no es más que un subterfugio para enmascarar pura y simplemente una reducción del tamaño de las organizaciones. Otras críticas apuntan a la insuficiencia de la ingeniería en sí misma para reformar un negocio, si no va unida a la noción más amplia de "estrategia". El propio **Hammer** ha salido al paso de estas críticas diciendo que incurren en un error, a veces voluntario, quienes equiparan la reingeniería con otros objetivos de reducción de tamaño de la organización para reducir costes y que, además, la reingeniería está absolutamente relacionada con la creación y el fomento de estrategias innovadoras (*The Economist,* 5 de noviembre de 1994). Insiste **Hammer** en que la reingeniería no es un proceso de reducción empresarial sino de rediseño total del proceso que ha tenido éxito, sin disminución de empleos, en empresas tan distintas como ATT, American Express, Sun Life Assurance, Ford y Propter Gamble.

Para que la reingeniería tenga éxito, según el informe CSC INDEX antes citado, se necesitan tres cosas: un proyecto de dirección adecuado, el apoyo de los directivos senior y la ambición, rompiendo los obstáculos tradicionales del miedo y el proteccionismo que atenazan a directivos y empleados. Precisamente este énfasis es el que se remarca en el último reciente libro del propio **Hammer** y de su colaborador **Steven A. Starton** en *The Reengineering Revolution* [3] que, junto con el antes citado de James Champy, suponen un segundo paso, en parte teórico, en parte práctico de este movimiento.

Parece claro que, hoy por hoy, la reingeniería es la moda empresarial de los años 90 y que, durante algún tiempo, formará parte de la cultura empresarial de la dirección de muchas compañías tanto en América como en el resto del mundo.

Manuel Martínez Bargueño

[2] La traducción del término *reengineering* al castellano, presenta algunas dificultades, por eso lo traducimos indistintamente como "reconversión" o "rediseño", dado que en definitiva la "reingeniería" supone el "rediseño y reconversión de procesos".

[3] Michael Hammer y Steven A. Starton. *The Reengineering Revolution.* Harper Business 1995.

gestión y política pública

vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

JOAN SUBIRATS — Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación

HENRY MINTZBERG Y JAN JORGENSEN — Una estrategia emergente para la política pública

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN — La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

DAVID ARELLANO GAULT — Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

OLIVIA M. HIDALGO-HARDEMAN — La descentralización: un modelo para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos.

EXPERIENCIAS RELEVANTES

CARLES RAMIÓ — Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña

ALEJANDRO VILLAGÓMEZ — Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México

División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5)
Lomas de Santa Fe, Delegación Alvaro Obregón
Apartado Postal 10-883, 01210, México D.F.
Tel. (5) 727-98-00, ext. 2228. Fax: (5) 570-42-77