

Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos*

Carles Boix**

La Administración Pública contemporánea se ha articulado, como consecuencia de un largo proceso político-constitucional que se retrotrae a mediados del siglo pasado, en torno a un modelo organizativo jerárquico y una cultura profesional fundada en principios de racionalidad jurídica. No cabe duda de que este modelo, de carácter eminentemente burocrático, ha sido especialmente útil para asegurar el cumplimiento formal de la legislación vigente y para proteger al ciudadano de toda arbitrariedad por parte del Estado. Sin embargo, la ampliación extraordinaria en el número y naturaleza de los cometidos encomendados al Estado, que se ha convertido en una auténtica organización 'prestadora de servicios' a la mayoría de la población, y las debilidades inherentes a una estructura organizada jerárquicamente, exigen llevar a cabo cambios sustanciales en el sistema de gestión de la Administración Pública. Este artículo propone y explora las que considera dos vías claves para reforzar la eficacia de la Administración. Por una parte, y de acuerdo con el carácter de prestador de servicios, el artículo defiende un nuevo modelo institucional de la Administración fundado en la prestación competitiva de bienes y servicios, el ejercicio del control de la Administración por el usuario, la introducción de sistemas de retribución que incentiven el esfuerzo individual y la dotación de mayor autonomía a gerentes y unidades de línea. Por otra parte, subraya la necesidad de construir una cultura profesional que integre, junto con la lógica jurídico-formal, técnicas de evaluación analítica, así como una concepción de dirección estratégica, fundada en ideas de negociación, cooperación y liderazgo a desarrollar por los gerentes de la Administración.

Estado moderno y modelo garantista de la Administración

La Administración Pública moderna, cuando menos en la Europa continental, es, en sus atributos básicos, tributaria de un extenso movimiento político y doctrinal dirigido a asegurar el despliegue y perfeccionamiento del Estado de Derecho¹². Concebido con las misiones de asegurar el cumplimiento de la voluntad del legislador y de garantizar los derechos individuales frente a posibles arbitrariedades del Estado, el Estado de Derecho está, ante todo, caracterizado por la sujeción de la Administración Pública y su actividad a la legislación vigente, votada por el órgano depositario de la soberanía, en este caso el Parlamento. Más concretamente, para satisfacer una misión eminentemente garantista, el Estado liberal cuenta con un modelo de Administración Pública fundado en la delimitación precisa de las esferas política y administrativa, la introducción de una estructura jerárquica en el seno de la esfera administrativa dirigida al control de las unidades inferiores, la delimitación rígida de funciones y la elaboración de un detallado procedimiento administrativo.

A diferencia del régimen financiero patrimonialista y de la integración de funciones de decisión política y de ejecución administrativa en una misma cadena de mando propios de entidades políticas pre-modernas, el nuevo modelo de Administración Pública garantista parte de una separación estricta entre los centros de decisión política, esto es, aquéllos a los que compete la determinación del

interés colectivo, y los órganos de la Administración. A los primeros, Parlamento y Gobierno, titulares de la soberanía política, les corresponde decidir sobre los asuntos públicos, sobre el ámbito de lo general. A los segundos, los órganos de la Administración Pública, les corresponde ejecutar, lo más fielmente posible, la voluntad del legislador, es decir, conducir las decisiones del Parlamento de lo general a lo particular. Gracias a esta distinción, la Administración Pública pasa a ser políticamente neutral, a no apropiarse de la soberanía popular. La Administración Pública se organiza como un cuerpo de técnicos capaces de aplicar sistemática y disciplinadamente la ley.

Al objeto de asegurar la aplicación literal de la voluntad del legislador, la Administración se organiza a través de una estructura puramente jerárquica, en la que las unidades inferiores se someten por completo a las unidades superiores. En este sistema de coordinación jerárquica, el principio de autoridad constituye el único medio de determinación y control del esfuerzo, responsabilidades y resultados de cada unidad dentro de la organización.

La Administración Pública se halla sometida a un principio de unidad de mando. A este efecto, se desarrollan un conjunto de órganos centrales que controlan y coordinan todos los departamentos para, entre otras cosas, garantizar la uniformidad de todos los criterios que se siguen en la toma de decisiones, controlar *ex ante* el gasto y centralizar el suministro de bienes y equipamiento. A su vez, cada departamento o unidad sigue un sistema de organización jerárquica en su seno. Todas las decisiones se concentran en los mandos superiores, coordinados entre ellos y distanciados de la ejecución práctica, de las actividades operativas cotidianas, de la unidad en cuestión.

Para asegurar la consistencia entre las órdenes de los mandos superiores y la actividad de los puestos inferiores o de línea, se elaboran entonces procedimientos detallados, rutinarios, extremadamente especializados. En el caso particular del modelo garantista, en el que la Administración Pública está especialmente dirigida a la aplicación de la legislación vigente y a la creación de un sistema de garantías jurídicas, el funcionamiento interno de la Administración se funda en el seguimiento de un procedimiento administrativo de raíz jurídica que asegure el cumplimiento exacto de las normas³. En particular, el procedimiento administrativo consiste, en su forma más estilizada, en la aplicación de un sistema lógico-deductivo que se emplea para hacer consistentes las decisiones particulares tomadas por un órgano administrativo con las normas establecidas por el legislador con carácter general. Más concretamente, en cada acto administrativo nos hallamos, en forma ideal, ante el proceso siguiente:

se presenta un caso, técnicamente denominado hecho o supuesto de hechos y actos jurídicos, y el funcionario, de acuerdo con la preparación profesional recibida, (i) determina cuál es la norma jurídica en la que se subsume el caso, (ii) recoge la información conveniente, y (iii) automáticamente establece la solución que dicta la norma adecuada, como si resolviera un silogismo. La Administración actúa como juez que interpreta 'literalmente' la legislación, y que, en último término, está sometido a la posibilidad de control por la parte afectada, a través de un sistema de recursos exhaustivo.

En definitiva, de acuerdo con el modelo garantista, la supremacía del legislador, el establecimiento de una organización jerárquica y la utilización de un procedimiento administrativo neutral reducen necesariamente la discrecionalidad de la Administración, garantizan los derechos votados en el Parlamento, maximizan seguridad jurídica, crean economías de escala, minimizan la posibilidad de fraudes y establecen un sistema cuya predictibilidad y credibilidad reduce los costos de información y transacción en las actividades económicas y favorece el crecimiento de una economía urbana, industrial y moderna⁴.

Los problemas del modelo garantista como condiciones para su solución

Varias transformaciones tanto en relación a los cometidos de la Administración Pública como respecto al entorno de ésta última han puesto en tela de juicio la utilidad del modelo ideado para gestionar el Estado liberal. En primer término, la progresiva construcción de un Estado Social de Derecho ha puesto necesariamente en cuestión el modelo garantista de Administración Pública. Al extender su competencia a múltiples misiones y funciones, la Administración Pública ha cesado de responder a la imagen tradicional del modelo garantista. Por el contrario, el Estado es ante todo una organización suministradora de bienes y prestadora de servicios. Como tal, la Administración lleva a cabo actividades de naturaleza cuasi empresarial, establece relaciones con ciudadanos que desbordan las anteriores ideas legalistas de prohibiciones y permisos, gestiona vastos recursos humanos y desarrolla líneas de actuación para incentivar ciertos comportamientos sociales y desmotivar otros. En suma, dados los nuevos cometidos del Estado del Bienestar, ideas puramente procedimentales no son suficientes para gestionar estratégicamente la Administración Pública⁵.

En segundo lugar, la Administración Pública se enfrenta a cambios notables en su entorno y en el conjunto de valores sociales dominantes, que, a su vez, exigen un nuevo ajuste en la gestión de las organizaciones públicas. Por una parte, la propia expansión de las misiones encomendadas a la Administración ha modificado la visión que de sí mismo mantiene el empleado público: en múltiples ocasiones, el funcionario público escoge su profesión como forma de prestación de un servicio (el caso más evidente, sin ser ni con mucho el único, es de empleados en servicios sociales) y, por tanto, como lugar en el que ejercer su discrecionalidad y emplear sus conocimientos específicos profesionales en los que ha sido formado con antelación a su empleo público. Más genéricamente, en sociedades post-industriales, y en particular en el sector servicios, el trabajo ha adquirido una dimensión de vocación o realización personal en claro contraste con la antigua percepción del trabajo como una actividad rutinaria y costosa, necesaria para el sustento personal. Dadas estas nuevas condiciones, el paradigma procedimental y el control rígido de su actividad, predicados por el modelo garantista, resultan claramente disfuncionales. Por otra parte, la Administración se enfrenta a crecientes demandas ciudadanas realizadas por usuarios cada vez más sofisticados, que valoran en especial el trato personalizado, la flexibilidad y la capacidad de elección⁶. La lógica de la Administración como mera productora de garantías ha de quebrar necesariamente ante la existencia de múltiples presiones externas e internas en favor de la producción flexible y autónoma de servicios, la utilización del trabajo en equipo, la cooperación y coordinación horizontal de unidades dentro de la Administración y la integración de diferentes tipos de conocimiento profesional. Es necesario diseñar, asimismo, un sistema organizativo que resuelva la creciente tensión entre autonomía profesional (exigida por los empleados y necesaria para responder a los usuarios) y el principio de control político y administrativo de la actividad de la Administración (que continúa siendo una aspiración legítima en un Estado democrático).

Por último, y desde una perspectiva más genérica, la utilización de una organización jerárquica padece, tal y como ha revelado la literatura sobre organización industrial, ciertos problemas inherentes, tales como la existencia de asimetrías informativas, que hacen enormemente difícil el control de la actividad de la Administración y que claman, por tanto, en favor de nuevos diseños institucionales en los que la estructura jerárquica se combine con sistemas de control a través de redes de intercambio y formas contractuales⁷.

Es necesario destacar e insistir, sin embargo, que los problemas mismos del paradigma o modelo garantista de Administración Pública apuntan, a su vez, a las condiciones que se requieren o que hay que satisfacer para resolver la resolución de sus insuficiencias. Frente a una única misión garantista, la Administración Pública actual ha de hacer frente a una pluralidad de misiones que, en su mayoría, pertenecen a la categoría genérica de prestación de servicios. Frente a un modelo caracterizado por la producción rutinaria de decisiones, la Administración Pública debe considerar la provisión de servicios individualizados a consumidores sofisticados mediante sistemas de producción que exigen la intervención autónoma, cada vez más cualificada de los empleados de la Administración. Y frente a un modelo de conocimiento relativamente especializado, la Administración debe optar por incorporar metodologías diversas y establecer una cultura profesional propia de generalistas.

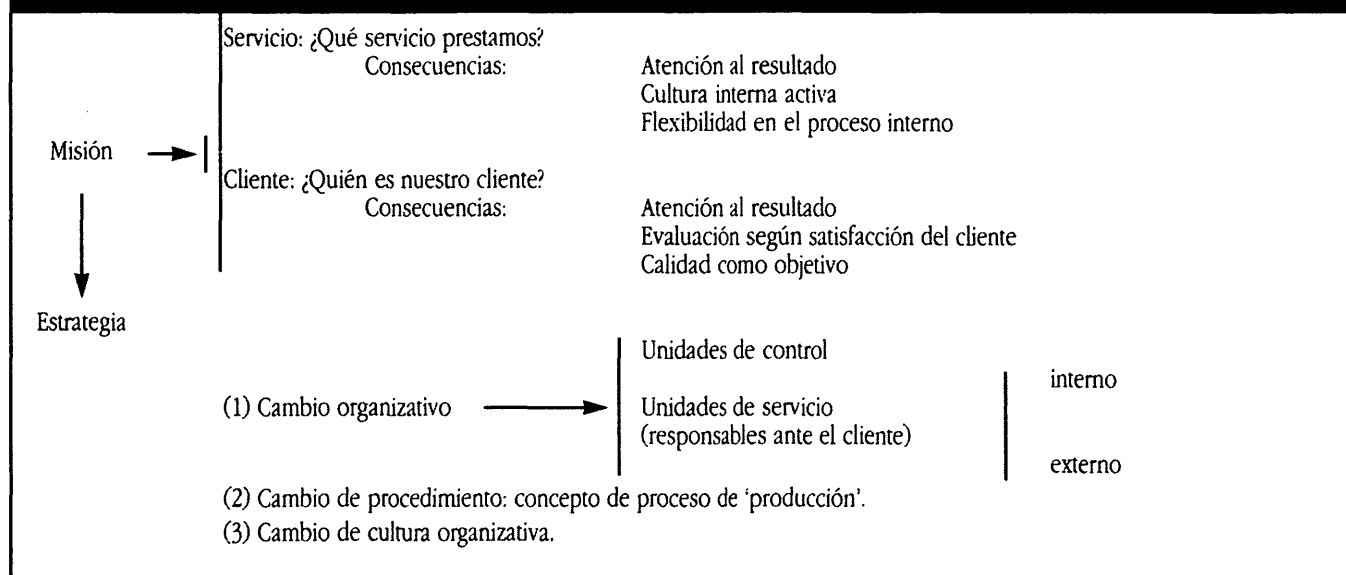
Administración como prestación de servicios (1). Diseño institucional.

Dados los objetivos de la Administración Pública actual y el entorno en el que desarrolla su actividad, la Administración debe entenderse, ante todo, como una organización dirigida a la prestación de servicios; en la que el usuario o sujeto receptor de estos servicios, generalmente el ciudadano, ha de ser conceptualizado como 'cliente'⁸. El reconocimiento de esta nueva misión central de la Administración Pública, de prestación de servicios, conduce a una nueva concepción de la gestión pública que, a su vez, conlleva cambios sustanciales tanto en la estructura organizativa de la Administración en su conjunto o de una unidad en particular, como en su cultura interna, esto es, en las relaciones que se establecen entre empleados, y entre éstos y el público, y en la forma en que se entiende la actividad administrativa.

El artículo sigue un método sencillo para desarrollar este nuevo modelo de gestión pública. A fin de esclarecer qué significa concebir la actividad de la Administración a la luz del nuevo modelo, se discute, hasta cierto punto en oposición al modelo garantista, los conceptos de servicio y cliente y, a continuación, la estrategia organizativa que se deriva de ellos y que ha de permitir la transformación de la Administración Pública en una organización eficiente en la prestación de bienes y servicios (véase cuadro 1).

Cuadro 1

La Administración como prestadora de servicios: propuesta y consecuencias



Aunque es cierto que estos tres conceptos, -servicio, cliente, estrategia organizativa-, tienen un carácter 'teórico' en cuanto delimitan este nuevo modelo de Administración Pública, deben entenderse, a la vez, como unos instrumentos que disfrutan de un carácter heurístico, pedagógico y, en suma, eminentemente pragmático. Esto es, ofrecen una pauta de trabajo a la que todo gerente público debe plegarse, al menos tácitamente, para aprovechar por completo este nuevo paradigma. En otras palabras, y a la luz de la discusión que se sigue, a fin de poner en práctica el nuevo modelo de gestión, el gerente público deberá gestionar su organización respondiendo a la preguntas ligadas a estos conceptos: ¿qué servicios presta la unidad que dirijo? ¿quiénes son los clientes de mi organización? ¿qué estrategia debo desplegar para prestar dichos servicios?». Con este fin se reproduce en el cuadro 2 un listado tentativo de cuestiones a responder por cada gerente público al examinar la misión de su organización y trazar la estrategia más adecuada para su realización.

Servicio

Tal como se ha indicado, el modelo de gestión de servicios insiste, en primer término, en que la Administración Pública tiene el carácter de una organización prestadora de servicios. En este modelo, el gerente público pasa a conceptualizar la tarea de su organización en estos términos y la primera cuestión que deberá responder será: ¿qué servicios presta mi unidad organizativa?

La redefinición de la actividad de la Administración entendida como prestación de servicios tiene consecuencias inmediatas. En primer lugar, en el modelo garantista la actividad está centrada en el procedimiento; en otras palabras, el proceso en sí de la Administración es el producto al que ha de tender la organización. Por el contrario, en un modelo de prestación de servicios, la atención de la Administración Pública se orienta hacia el resultado final de su actividad. El objetivo de aquella se centra en el suministro de un bien o servicio a los usuarios o clientes de la unidad productora. Como consecuencia, es posible medir y evaluar adecuadamente el servicio producido y la satisfacción del consumidor.

En segundo lugar, el nuevo modelo de gestión pública permite modificar la manera en que los empleados conciben su trabajo de tal forma que, de una parte, puedan entenderse a sí mismos como parte de un proceso productivo fructífero, como parte responsable en la creación de servicios necesarios para el usuario y, de otra parte, puedan tomar conciencia de que, en la mayoría de las ocasiones, co-producen el servicio bien con otras unidades, bien con los usuarios últimos (los ciudadanos) del servicio (el caso, por ejemplo, de rellenar un formulario o cumplimentar una declaración fiscal).

Finalmente, abre las puertas a un sistema en el que el trabajo interno de la unidad administrativa adquiere mayor flexibilidad y, por tanto, capacidad suficiente para responder más adecuadamente a la misión que se le ha

Cuadro 2

Guía para una gestión pública de servicios

1. Identificación del servicio de la organización. ¿Cuál es el producto o servicio de su organización?
¿Cómo está relacionado a la misión de la organización?
¿Es el servicio adecuado?
¿Qué otras consecuencias puede tener?
¿Cómo medirá los costos que comporta? ¿Y su resultado final, su calidad?
2. Identificación del usuario/cliente de la organización. ¿Quién es el "cliente" de la organización?
¿Cómo está relacionado a la misión de la organización?
¿Qué relación existe entre cliente y servicio?
¿Es el cliente el apropiado de acuerdo con la misión y servicio que se pretenden?
¿Qué desea el "cliente"? ¿Sabe el cliente lo que desea?
¿Hasta qué punto participa el cliente en la creación y prestación de servicios?
3. Identificación de una estrategia en la prestación de servicios.
¿Cuál es el trabajo de la organización? ¿Cómo está conectado a la misión de la organización? ¿Y al producto/servicio? ¿Y al cliente?
¿Cómo organizará internamente el sistema de trabajo/"producción" para prestar los servicios adecuados?:
 - relaciones exteriores de la unidad: con otras unidades (de control o de ayuda), con otros agentes privados
 - estructura de la división de trabajo en la unidad
 - relación entre gerente y empleados
 - sistema de evaluación de los empleados
 - formación de los empleados: tipo de conocimientos
 - creación de una "cultura" interna apropiada a la misión de la organización

encomendado. En un sistema de prestación de servicios, la actividad del empleado y de la unidad en general pasan de un procedimiento rutinario y repetitivo a un trabajo que se ajusta constantemente a las demandas variadas del cliente en concreto.

Cliente

Definir el servicio que se presta es tan sólo el primer paso a llevar a cabo. La otra cara de la moneda de la concepción de la Administración como prestadora de servicios la constituye el concepto de los ciudadanos como clientes (o, inclusive, de otras unidades administrativas como clientes). Al igual que en el caso anterior, el gerente público deberá hacerse la misma pregunta en el curso de su actividad: ¿quiénes son mis clientes, quiénes son los clientes a los que se dirige este servicio, quiénes son las personas o agentes a los que se atiende desde la unidad organizativa?

Mientras que en el modelo garantista, cada unidad se halla centrada en el cumplimiento de sus objetivos y en la aplicación del procedimiento de forma rigurosa, y se halla sometida, en último término, al control de la unidad inmediatamente superior, el concepto de cliente implica un tipo de relación diferente. La organización que sirve a sus clientes es, en último término, responsable frente a éstos. En la medida en que está obligada a prestar los servicios, a suministrar los bienes que necesita su cliente,

en el modelo de gestión de servicios la actuación de la Administración se caracteriza por ser una actuación responsable frente al usuario. Por tanto, la dirección en el proceso de control está en cierta forma invertida respecto al modelo garantista: en el modelo garantista, la unidad jerárquicamente superior ejerce su control y autoridad sobre la unidad inferior; en el nuevo modelo, es el cliente (ya sea un ciudadano u otra unidad administrativa) quien ejerce un cierto control sobre la unidad administrativa que provee servicios. Esto es, es la unidad que suministra servicios, la que, dentro de ciertos límites, debe ajustarse a las expectativas y requerimientos del usuario.

Al introducir el concepto de cliente como elemento de referencia clave en la actividad de la Administración, la actividad de ésta necesariamente se centra en los resultados, va más allá de la preocupación por el procedimiento que caracteriza al modelo garantista. Dado que la organización responde al cliente, la Administración Pública mide, evalúa su actividad en función de lo que ofrece al ciudadano, de lo que éste necesita. Finalmente, la actividad de la Administración se orienta, en general, hacia la creación de calidad en el servicio. Los resultados se fundan en la capacidad de servir, de atender al cliente. Buena parte de lo que valora el usuario consiste en el servicio en sí, es decir, al modo de prestación, al trato que el usuario obtiene del empleado público. Por tanto, la Administración se exigirá a sí misma mayor calidad en

su servicio, en su trato con el ciudadano. Calidad implica aquí el conjunto de elementos que definen el servicio, tales como presentación formal, grado de respuesta y atención o cobertura de las necesidades ciudadanas.

Al emplear la categoría de cliente es necesario, sin embargo, reconocer los límites que su aplicación tiene en el campo de la gestión pública.

Los conceptos de cliente y servicio se han originado y desarrollado en el ámbito de la gestión empresarial, en particular al compás del crecimiento de una economía de servicios y, en cierta medida, su uso sugiere un sistema de mercados competitivos, en los que el usuario conserva un alto grado de elección. Esto exige considerar ciertas diferencias en su aplicación a la Administración Pública, básicamente relacionadas con la naturaleza de los servicios de aquélla: por una parte, el hecho de que, primero, se cubren y prestan servicios de acuerdo con decisiones políticas (como la prestación universal de asistencia sanitaria) y, segundo, se realizan actividades que incluyen el uso de coacción o control (la prestación del servicio militar, la producción de seguridad ciudadana, etc.).

La propuesta de introducir el concepto de cliente no ha de evocar necesariamente una estrategia de 'privatización' o desregulación de servicios públicos - aunque tampoco la excluya¹⁰. La concepción del usuario (ya sea un sujeto privado u otra unidad administrativa) puede llevar, como se examina más adelante, a introducir una estructura competitiva dentro de la Administración Pública, a fin de estimular la actividad administrativa y su orientación prestadora de servicios y resolver las ineficiencias de un modelo de control jerárquico basado en reglas procedimentales burocráticas. Este es especialmente el caso de aquellas unidades administrativas más cercanas al mercado y a la concurrencia con empresas privadas. En la mayoría de los casos, sin embargo, la adopción de un modelo de gestión de servicios no implica la ruptura del monopolio público en la provisión de servicios y, en ciertos casos, no conduce ni siquiera a la simulación o introducción de competición y a la coordinación a través de contratos y mercados. En estos supuestos y, por extensión en aquéllos en los que sí se introduce competición, este nuevo modelo implica que la Administración ha de gestionarse como si fuera un proveedor y ha de tratar al usuario como si fuera un cliente (en un mercado competitivo). Precisamente este giro conceptual se dirige ante todo a forzar un cambio de mentalidad, supone un esfuerzo por redefinir la misión de la organización y la estrategia para cumplirla y, sobre todo, comporta un intento de valorar los resultados en función de la atención prestada al usuario de nuestros servicios.

La aplicación del concepto de cliente debe de llevarse a cabo a la luz de las misiones (plurales) de la Administración Pública y de sus unidades -y, por tanto, a la luz de los bienes y servicios que éstas ofrecen y a las poblaciones a las que se dirige. Frente a una cierta literatura que recomienda la extensión del modelo de prestación de servicios a todos los ámbitos de la Administración Pública y que, por tanto, invita a extender el binomio cliente/servicio automáticamente, casi mecánicamente, a todos los ámbitos de la Administración Pública, lo cierto es que el Estado continúa cumpliendo misiones de supervisión, vigilancia y represión, cuando conviene y se entiende que es legítimo, que no se corresponde con el tipo de conceptos y estructuras que se manejan en un modelo de prestación de servicios. En estos casos, la aplicación de un concepto de cliente es, cuando menos, problemática, y probablemente contraproducente para el resto de las actividades que encajan puramente en la categoría de prestación de servicios.

Estrategia organizativa

Dados los conceptos de servicio y cliente, es posible considerar la estrategia organizativa y de cambio de la Administración Pública para lograr su aplicación apropiada. Una estrategia coherente con el modelo de gestión de servicios debe suponer cambios en, primero, la estructura organizativa y, segundo, la forma en que se articula la ejecución de la misión, esto es, la actividad interna de la unidad administrativa.

(1) El primer paso del nuevo modelo de gestión pública consistirá en rediseñar la estructura de la Administración Pública de forma que se distingan, de acuerdo con la misión de cada unidad administrativa, tres tipos de unidades diferentes: aquéllas a las que se les ha encomendado misiones de control y garantías; aquéllas que prestan servicios en el interior de la Administración y aquéllas que prestan servicios exteriores, esto es, al ciudadano.

Como se ha indicado anteriormente, en ciertos casos, el concepto de servicio no puede sustituir al de control como misión fundamental de la Administración; y, por tanto, el concepto de servicio no se puede emplear de forma omnicomprendensiva. Este es el supuesto de aquellas unidades dirigidas al control de otras unidades administrativas (de control de legalidad o de control financiero) o al control de otros agentes sociales: en estos supuestos, los procedimientos garantistas parecen mantener, con ciertas modificaciones, toda su vigencia.

Las restantes unidades, la mayoría en la Administración Pública contemporánea, constituyen unidades de servicio y a ellas cabe aplicar en su integridad el cambio de orientación que supone el modelo de gestión al servi-

cio del cliente, fundado en el concepto de actuación responsable frente al cliente, valoración de los resultados y en la calidad en el servicio.

Al reorganizar la Administración Pública de acuerdo con este nuevo paradigma, es posible emplear el concepto de servicio en muchas de las actividades que hoy en día son concebidas como actividades de control. Tal es el caso de unidades de auditoría, suministro colectivo de equipamientos, centros de procesamiento de información, etc. - unidades a las que se les otorgó primigeniamente una función de control a fin de crear economías de escala y reducir el fraude. La construcción de mercados competitivos invierte los flujos de control de forma que, por ejemplo, en el caso de una unidad pública que suministra productos en competencia con empresas privadas, se atienden los objetivos de la Administración y se economizan recursos de forma más eficaz que en un modelo burocrático o garantista¹.

El cambio en el procedimiento de control de la actividad de las unidades administrativas y de su relación permite, a su vez, impulsar la descentralización de la Administración Pública y aumentar su flexibilidad. La discrecionalidad que cada unidad (su gerencia, en particular) necesita para prestar atención a las características peculiares de sus tareas y objetivos, para responder rápida y eficazmente ante las nuevas situaciones que se producen, y para aplicar eficazmente una gestión por objetivos, no comporta una pérdida de control y de responsabilidad de la unidad en cuestión si el control se ejerce a través de este modelo de mercado, intercambio y cliente al que se ha hecho referencia. En otras palabras, el modelo de prestación de servicios permite superar en buena medida la disyuntiva entre control y autonomía que se da en un modelo jerárquico y burocrático.

(2) El segundo cambio al que se hacía referencia se refiere a una transformación en la manera de concebir el proceso de trabajo interno en cada unidad: mientras en el modelo garantista la clave de todo descansa en el procedimiento administrativo, al menos en la manera en que los funcionarios entienden su trabajo, en el nuevo modelo, fundado en la provisión de servicios, parece más razonable hablar de un 'proceso de producción' y conceptualizar la actividad administrativa como un proceso, un flujo que tiene por último objetivo la creación de servicios y bienes públicos.

La reconceptualización de la actividad de la Administración como un proceso de producción se ajusta a un cambio tanto en la naturaleza intrínseca del trabajo que se lleva a cabo en la mayoría de organizaciones que producen servicios como en la percepción que los empleados tienen de su trabajo. La prestación de servicios exige

procesos flexibles, creativos e innovadores; y, en buena medida, requiere un trabajo en equipo o cooperativo. Dadas las características cambiantes del usuario, la prestación satisfactoria de un servicio presupone empleados relativamente cualificados, que toman decisiones y desarrollan actividades con un grado elevado de autonomía. La idea de proceso de producción permite integrar estos elementos de forma más adecuada que la noción de una cadena jerarquizada de actos muy especializados, rutinarios y preconcebidos. En la medida en que los empleados internalizan su actividad como un proceso de producción, es posible sustituir el principio de control jerárquico por parte de la unidad superior por un sistema en el que los empleados de cada unidad prestan una adherencia voluntaria a ciertos objetivos. El cambio en la naturaleza del trabajo en organizaciones propias de una sociedad 'post-industrial' se corresponde con (y viene reforzada por) la nueva percepción que crecientemente se tiene del trabajo - no solamente considerado como una mera fuente de ingresos (a costa de renunciar a un tiempo de ocio) sino como uno de los lugares en los que se realiza una vocación particular¹². Un modelo del trabajo como proceso de producción precisamente emplea esta concepción para mejorar la eficiencia y satisfacción de los empleados y, por tanto, el servicio a los clientes.

Asimismo, el concepto de proceso de producción se aviene con facilidad a la introducción de una serie de técnicas, conocimientos y utillaje (a desarrollar en la siguiente sección), tales como el *policy analysis*, imprescindibles para incrementar la eficacia de la Administración. Una vez el trabajo se conceptualiza como proceso, es posible alinear, desarrollar y medir los conceptos clave de resultado, control de calidad y servicio. Las propuestas de 'gestión de calidad total' (*total quality management*) revelan cómo es posible integrar la idea de producción y proceso en la gestión de la Administración y medir y evaluar la actividad de esta última¹³.

Administración como prestación de servicios (2). Técnicas de gestión, cultura profesional.

El modelo que una Administración garantista plantea para concebir y articular el proceso de toma de decisiones en el seno de la Administración Pública se reduce básicamente al legalismo del procedimiento administrati-

vo. Como consecuencia, éste último no nos dota de los instrumentos necesarios para llevar a cabo tareas esenciales para cumplir con la misión central de proveer y prestar bienes y servicios públicos; tareas tales como recoger información, evaluar decisiones, alternativas y resultados, determinar qué espera el usuario o prever cuáles son las decisiones a tomar en el futuro. Dadas las insuficiencias del método procedimental de la Administración garantista, la gestión pública en general padece de un cierto raquitismo o estrechez en los métodos de decisión que emplea y, más genéricamente, en la cultura profesional que sustenta el quehacer cotidiano del funcionario público. Falto de una cultura profesional que explique en términos adecuados la misión del funcionario y que provea de modelos y alternativas mentales a los problemas de la Administración, el gerente público se acoge a soluciones *ad hoc*. La gestión se realiza a través de jerarquías burocratizadas que, apelando a los principios de control y seguridad jurídica, teóricamente desarrollan su actividad de acuerdo con rígidos canales procedimentales. En la práctica, la multiplicidad de funciones que han de atender y el número de unidades y usuarios con los que inter-actúan desborda las imágenes de un sistema procedimental. Ceñirse al lenguaje procedimental y a la imagen del control jurídico-burocrático es como poner agua en las venas de una Administración prestadora de servicios.

Al compás de los cambios institucionales (de diseño organizativo y de conceptualización del trabajo en cada unidad) recomendados en la sección anterior, es necesario ampliar el conjunto de conocimientos, utillaje y metodologías a disposición del gerente, en dos direcciones: la integración de métodos analíticos, o *policy analysis*; y la introducción del concepto de dirección estratégica y, con él, las ideas de gestión, negociación y liderazgo.

Técnicas de evaluación analítica

Con notable implantación en los Estados Unidos desde su gestación en los años cincuenta, el *policy analysis* ofrece, frente al modelo garantista, un modelo de producción de conocimiento y un sistema para la toma de decisiones válidas, legítimas, que se fundamenta en una lógica diferente. El *policy analysis* consiste en la aplicación de un conjunto de instrumentos analíticos y de técnicas de investigación, de carácter eminentemente cuantitativo, para examinar la actividad y los programas de la Administración Pública, de forma que, revelando las consecuencias potenciales de estos programas, sea posible aconsejar, sobre bases racionales, cuál es el mejor curso de acción para lograr el objetivo que nos proponemos¹⁴.

Por tanto, frente al modelo garantista, que centra su atención en actos administrativos singulares, el *policy analysis* examina la actividad de la Administración entendiéndola como un flujo, como un proceso, como un plan general de acción. En este sentido, el *policy analysis* encaja adecuadamente en la noción de gestión pública como proceso de producción, al que se hacía referencia en la sección anterior.

No obstante, la característica central del *policy analysis* es la siguiente: mientras que en el modelo garantista se persigue la consistencia entre norma general y acto particular, en el *policy analysis* se persigue adecuar los medios empleados a los objetivos que se han establecido de antemano. Es decir, el *policy analysis* constituye una disciplina dirigida a examinar y a establecer las consecuencias posibles de la acción de la Administración, ya que, se entiende que, de esta forma, conociendo de antemano las consecuencias de la actividad de la Administración, un programa determinado podrá adoptarse con la seguridad de que cumplirá los objetivos que se persiguen. En otras palabras, el analista modela un programa público determinado, modela el impacto que éste pueda tener, esto es, las consecuencias probables de éste, para, acto seguido, recomendar, con conocimiento de causa, aquellas acciones o alternativas que mejor se adecúen al objetivo perseguido.

Al modelar la realidad y al recomendar posibles cursos de actuación, el *policy analysis* ejerce un doble papel de análisis y de evaluación: así, por ejemplo, se emplea para determinar qué alternativas son factibles (en un mundo de recursos limitados); iluminar consecuencias a simple vista no previstas (y la mayoría de los casos no queridas) de los programas de la Administración; diseñar estructuras, sistemas e incentivos que modifiquen determinados comportamientos sociales, etc; calcular los costos sociales de los proyectos previstos y, en general, para evaluar las alternativas que se ofrecen.

Los criterios de análisis y evaluación que el analista emplea pertenecen, crudamente, a dos categorías. Un primer sistema de evaluación consiste en elaborar indicadores que midan hasta qué punto los objetivos previamente especificados se han cumplido: y esto, a su vez, se puede hacer de forma sencilla, comprobando el grado de éxito de dichos objetivos, o bien mediante estudios estadísticos relativamente complejos en los que se intenta controlar el impacto de factores diferentes al programa en cuestión. Más genéricamente, el *policy analysis* ha recurrido a los principios de la escuela de la economía del bienestar, esto es, la maximización del bienestar colectivo, como criterio fundamental para guiar la selec-

ción y evaluación de las alternativas de actuación. Dentro de este enfoque cabe situar el análisis coste-beneficio, la teoría de la decisión o el descuento lineal¹⁵.

Durante lo que podríamos denominar la 'primera generación' del *policy analysis*, esto es, desde su concepción en círculos académicos y científicos cercanos al ejército norteamericano en los años cincuenta, hasta su aplicación a los programas sociales aprobados bajo las Administraciones Kennedy y Johnson en los sesenta, el *policy analysis* fue concebido como un sistema capaz de determinar científicamente, de forma neutral, mecánica, y sin dejar ni un resquicio de duda, las alternativas, el curso de acción de la Administración¹⁶.

Sin embargo, la utilización continuada de dichas técnicas durante estas tres últimas décadas, así como la reflexión teórica que se ha desarrollado en torno a esta disciplina, han dado paso al reconocimiento de los límites del *policy analysis* y, por tanto, a lo que podemos llamar una 'segunda generación' de analistas, algo más modesta en sus expectativas. Sin desmerecer la aportación más interesante del *policy analysis*, esto es, un modo de razonamiento fundado en la estructura de causas y efectos, y preocupado por evaluar alternativas de acción, las críticas (y autocríticas) recibidas por esta disciplina ayudan a situar en un contexto más realista el trabajo que un analista de 'políticas públicas' puede desempeñar en la Administración:

- en primer término, la selección de las técnicas del *policy analysis* es, en cierta medida, *ad hoc*: no existen principios de los que mecánicamente se puedan derivar qué técnica se aplicará al problema que se presente;

- más aún, el *policy analysis* no resuelve una serie de decisiones previas que el analista (conjuntamente con la organización en la que o para la que trabaja) ha de tomar: definir el problema, seleccionar alternativas, elaborar indicadores, escoger los criterios mismos de evaluación, interpretar los resultados.

En realidad, el analista ha de reconocerse a sí mismo más como un 'profesional' que como un 'técnico': ha de exigir de sí mismo discrecionalidad, juicio crítico, incluso una dosis de saber artesano, y la máxima imaginación posible para reformular el problema que se le ha encargado operacionalizar. La tarea del analista, aun cuando sostenida por un instrumental de factura técnica, se desarrolla en un contexto que podemos calificar, a falta de un término mejor, de 'discursivo', esto es, inserto en el discurso conceptual y práctico que caracteriza la actividad administrativa. Es decir, al elaborar sus propuestas, el analista debe ser consciente de que sirve a los directivos de la Administración, pero que, a la vez, deberá persua-

dirlos de la bondad de su análisis; debe de ser consciente de los valores que emplea, que no vienen dados por las técnicas utilizadas, sino que provienen del medio social en el que trabaja; debe de ser consciente de que opera en un contexto definido por inacabables discusiones políticas, negociaciones permanentes y otras formas de conocimiento aplicado (como, por ejemplo, el que se predica en el modelo garantista)¹⁷. En cualquier caso, a pesar de los límites del *policy analysis*, es necesario insistir en la necesidad de introducir las técnicas y el razonamiento de factura analítico para mejorar la gestión y la producción de bienes y servicios públicos.

Dirección estratégica

En general, en la teoría de la organización clásica, en auge en el período de entreguerras y durante las primeras décadas de la posguerra en Estados Unidos y, en particular, en el modelo garantista de Administración, los funcionarios que, ocupando puestos elevados, realizan tareas de gerencia en la Administración, son ante todo entendidos como individuos encomendados con las misiones de tomar decisiones y controlar a sus subordinados. Ambas tareas de decisión y control se ejercen de acuerdo con rutinas pre-establecidas, en forma de códigos procedimentales o principios de gestión 'científica'.

Dada la multiplicidad de misiones, unidades, usuarios y técnicas que abraza el gerente público actualmente en el curso de su acción profesional, es aconsejable concebir la actividad de éste en torno al concepto de 'dirección estratégica'¹⁸. Desde una perspectiva de gestión estratégica, el gerente es, ante todo, un agente llamado a cumplir y sostener las misiones encomendadas a la Administración mediante la construcción y mantenimiento de una red de acuerdos y relaciones, tanto explícitos como tácitos, entre los miembros y grupos en el seno de su unidad así como en el exterior de ésta. Más específicamente, a fin de llevar a cabo la misión de la Administración, el gerente ha de considerar a la vez el mandato que recibe de las autoridades políticas, el rol de las instituciones del entorno (medios de comunicación, otras unidades de la Administración, instituciones privadas que cooperan, complementan o compiten con la unidad que dirige), y la estructura interna de su unidad (personal, recursos materiales, usuarios directos, etc.). El despliegue de una estrategia adecuada consiste en alinear estos elementos para alcanzar la misión de la Administración en la forma que se considere más eficaz en cada caso. En esta tarea, el gerente es, en primer término, un negociador (en el sentido más amplio de la palabra, esto es, competente en dotar de recursos a su organización y capaz de cooperar con otras unidades para mejorar las posibilidades de éstas últimas). El gerente

es, en segundo lugar, un líder que constantemente sortea las dificultades que se producen en el proceso de cooperación y producción en el que participan sus empleados - dificultades que ni el mejor diseño institucional u organizativo puede realmente eliminar¹⁹.

Una dirección estratégica supone, sin duda alguna, diseñar los mecanismos institucionales y organizativos más apropiados para resolver los dilemas de autonomía, control, eficiencia y calidad de la Administración Pública. En este sentido, la sección previa sobre cambios institucionales pretende ofrecer a todo gerente público ciertas pautas sobre el sistema más adecuado para solucionar dichas cuestiones.

Sin embargo, el concepto de dirección estratégica conlleva un cierto conocimiento tácito, implícito que difícilmente puede desarrollarse con precisión en un artículo teórico. La experiencia profesional enfrenta al gerente con situaciones que tan sólo pueden solucionarse sobre el terreno. La transformación de principios generales sobre, por ejemplo, cuál es el mejor sistema organizativo o cuáles son las formas ideales de gestionar el personal de una organización en decisiones cotidianas, esto es, en actos concretos, depende del conocimiento tácito, implícito que cada gerente y cada profesional ha acumulado en el curso de su carrera.

El valor que comporta la noción de dirección estratégica para mejorar la Administración Pública reside en el hecho de que ilumina de manera diferente el trabajo del

gerente (frente al paradigma clásico 'científico' o el modelo procedimental). Es decir, obliga al gerente público a dirigir su atención hacia los múltiples aspectos o dimensiones que componen su actividad y que, en realidad, determinan el grado de éxito que ésta alcanzará. A la vez reconoce, sin embargo, que la forma en que el gerente tome sus decisiones permanece, en último término, abierto, es decir, depende de su experiencia²⁰.

Conclusión

La construcción de un modelo garantista constituyó una conquista fundamental para la protección de los derechos individuales y la transformación de la actividad de la Administración en una actividad ordenada, estable y predecible. Sin embargo, una serie de cambios internos y externos a la Administración Pública obligan a modificar el sistema en el que se producen los servicios que ésta ofrece. Este artículo ha ofrecido dos vías fundamentales, compatibles entre sí, para lograr una Administración eficiente. En primer lugar, ha propuesto reconsiderar la misión de la Administración y, por tanto, la relación entre el prestador y el consumidor del servicio público. Esta nueva concepción requiere, a su vez, alterar el sistema de control en la Administración en favor de sistemas similares a la contratación y a la elección competitiva de mercados. Sin abandonar las garantías procedimentales ni la supremacía del poder legisla-

Cuadro 3
Dos modelos de Administración Pública

	Modelo garantista	Modelo 'post-garantista'
Misión.	Aplicación de la legislación vigente. (Seguridad jurídica)	Prestación de servicios (Satisfacción del cliente)
Sujeto	'Administrado'	'Cliente'
Organización	Estructura jerárquica	Unidades de control Unidades de servicio (responsables ante el cliente)
Proceso interno	Procedimiento administrativo	Proceso de 'producción'
Cultura de la organización	Predominio del concepto de control y autoridad Racionalidad instrumental Rígida división de tareas	Autoridad + Negociación + Control a través de relaciones cuasi-contractuales (Intercambio) + Deliberación Cultura dirigida a la resolución de problemas Evaluación continua de resultados y de procedimientos

tivo, es posible de esta forma resolver la creciente tensión entre autonomía profesional y control político que padece nuestra Administración. En segundo lugar, este artículo sugiere modificar el modelo conceptual que emplea el gerente y la Administración Pública para entender su actividad. En vez de una idea de producción rutinaria, altamente especializada, sin discrecionalidad por parte del productor, sujeto a rígidos procedi-

mientos, el artículo propone una cultura en la que se subraye la resolución de problemas, el análisis de las consecuencias de los actos administrativos, el examen de la adecuación entre fines establecidos y medios disponibles, y la capacidad estratégica de gerentes para crear, mediante la negociación y su liderazgo, un entorno adecuado para el cumplimiento de las misiones de la Administración.

Notas

* Este artículo se basa parcialmente en la ponencia "*Policy analysis* y gestión de servicios: dos respuestas actuales a los problemas de la Administración Pública," presentada en "Gestión y evaluación de políticas públicas. Jornadas sobre la modernización de las Administraciones Públicas", Madrid, 1-3 de junio de 1992. El autor desea agradecer los comentarios de Michael Barzelay.

** Master en Administración Pública por la John F. Kennedy School of Government (Harvard University) y Doctor en Ciencia Política por Harvard University.

¹ FREDDI (1982) ofrece un análisis especialmente brillante de la relación entre Estado de Derecho y Administración Pública, tanto desde un punto de vista histórico como doctrinal.

² Para un análisis histórico de la reforma de la Administración en Estados Unidos y Europa, véase SKWRONEK (1982) y KNOTT y MILLER (1987) y, desde una perspectiva comparada, SHEFTER (1977).

³ Un movimiento similar de reforma de la Administración Pública se desarrolló de forma paralela en Estados Unidos desde finales del diecinueve. Aun compartiendo con las reformas europeas el objetivo de despolitizar la gestión de la Administración (a través de una organización jerárquica y un cuerpo de funcionarios independientes), la reforma norteamericana se caracterizó por su insistencia en incrementar la eficiencia de la Administración y, en consecuencia, por el empleo de una racionalidad científica y métodos tayloristas en la organización interna de la gestión pública, en vez de subrayar la legalidad y juricidad de los actos administrativos. Falto del sistema legalista europeo, el control político de la Administración se cifró en la actividad directa de supervisión de los órganos legislativos sobre la Administración, el rol independiente del poder judicial y la creencia de que el conocimiento profesionalizado de los funcionarios necesariamente coincidiría con el interés público.

⁴ Sobre la relación entre estructura institucional del Estado y la Administración y crecimiento económico, véase BOIX, LASHERAS y RUIZ-HUERTA (1993).

⁵ Véase SUBIRATS (1988) para un análisis excelente y exhaustivo sobre el desajuste entre las exigencias estratégicas del Estado del Bienestar y el modelo burocrático y jerárquico heredado.

⁶ Véase, en una forma sucinta y elegante, la discusión de MILLER (1992) sobre las dificultades de un sistema de control jerárquico.

⁷ Una de las mejores presentaciones de este nuevo modelo de gestión pública puede hallarse en BARZELAY (1992). Sin embargo, como medida de la

extensión de estos conceptos en el ámbito de las democracias avanzadas, véase, OCDE (1987).

⁹ Para una aplicación de estos conceptos a un caso español, véase BARZELAY y KEAN (1989).

¹⁰ SCHWARTZ (1994) discute varios ejemplos nacionales en los que la reforma de la Administración conduce a cambios en la forma de provisión sin afectar a la financiación pública de los servicios.

¹¹ Véase BARZELAY (1992).

¹² Véase PETERS y WATERMAN (1982).

¹³ Este último punto sigue las observaciones realizadas por Michael BARZELAY sobre el interés y las posibilidades de la "gestión de calidad total" en el ámbito de la gestión de organizaciones públicas.

¹⁴ Para una discusión más detallada de estas técnicas, sus posibilidades y límites, véase BOIX (1990/91).

¹⁵ Véase en STOKEY y ZECKHAUSER (1978) una presentación clásica de las técnicas del *policy analysis*.

¹⁶ Sobre la génesis y evolución del *policy analysis*, véase FRIEDMANN (1987).

¹⁷ Sobre la reconceptualización de la figura del analista, en términos amplios, véase FRIEDMANN (1987), pgs. 156-179, SCHÖN (1983), HARMON (1989) y MAJONE (1990).

¹⁸ Véase BARZELAY y O'KEAN (1989) para una introducción breve. Una discusión más amplia del concepto de "dirección estratégica" y sus implicaciones se puede hallar en LAX y SEBENIUS (1990).

¹⁹ Sobre la necesidad de liderazgo para resolver los dilemas sociales de cooperación que existen en el seno de toda organización y que ninguna estructura o sistema de incentivos puede evitar por completo, véase MILLER (1992).

²⁰ Sobre la importancia del conocimiento tácito en la actividad profesional y sobre el salto cualitativo entre principios generales y decisiones profesionales concretas, véase SCHÖN (1983). SCHÖN examina, en particular, la toma de decisiones por psiquiatras, arquitectos y planificadores urbanos y gerentes de empresas. En el plano de la teoría moral, LARMORE (1986) ofrece una discusión esclarecedora sobre la necesidad de ejercer una actividad práctica de juicio personal para convertir principios éticos en decisiones concretas.

Bibliografía

- BARZELAY, MICHAEL (1992): *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, Berkeley: University of California Press.
- BARZELAY, MICHAEL y J. M. O'KEAN (1989): *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPLA*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BOIX, CARLES (1990/91), "Promesas y límites del *policy analysis* en Estados Unidos", *Documentación Administrativa*, 224-225, pgs. 155-182.
- BOIX, CARLES, MIGUEL ANGEL LASHERAS y JESUS RUIZ-HUERTA (1993): "Crecimiento económico y modernización institucional del Sector Público", *Ekonomiaz. Revista de Economía*, 26, pgs.17-43.
- FREDDI, GIORGIO (1982): "Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 12, pgs. 183-211.
- FRIEDMANN, JOHN (1987): *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- HARMON, M.M. (1989): "Decision' and 'Action' as Contrasting Perspectives in Organization Theory", *Public Administration Review*, marzo/abril, pgs.144-150.
- KNOTT, JACK H. y GARY J. MILLER (1987): *Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- LARMORE, CHARLES E. (1983): *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LAX, DAVID A. y JAMES K. SEBENIUS (1986): *The Manager as a Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York: Free Press.
- MAJONE, GIANDOMENICO (1990): *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- MILLER, GARY J. (1992): *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarch*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (1987): *Administration as Service: The Public as Client*. Paris: OECD.
- PETERS, THOMAS J. y ROBERT H. WATERMAN, JR. (1982): *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Warner.
- ROTHSTEIN, BO. (1993): "The Crisis of the Swedish Social Democrats and the Future of the Universal Welfare State", *Governance*, 6, pgs. 492-517.
- SCHÖN, DONALD A. (1983): *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. Nueva York: Basic Books.
- SCHWARTZ, HERMAN (1994): "Small States in Big Trouble. State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s", *World Politics*, 46, pgs. 527-555.
- SKOWRONEK, STEPHEN (1982) *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOKEY, EDITH Y RICHARD ZECKHAUSER (1978): *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York: WW Norton and Co.
- SUBIRATS, JOAN (1988): "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 59, pgs. 173-197.