

## Les Metcalfe y Sue Richards, *Improving Public Management*, Londres, Sage, 1990

Carlos Eugenio Paz García

El texto de Metcalfe y Richards nos presenta un estudio de caso de la aplicación de un programa de innovación en gestión pública, en la Gran Bretaña, que se llama "Estrategia de Eficiencia". El libro trata de mostrarnos la manera como se aplicó un mecanismo novedoso en el sector público británico (*Civil Service*) para lograr un mejor manejo en el uso de los recursos públicos en todos sus aspectos, desde los recursos financieros hasta los sistemas de información y los recursos humanos.

La primera parte del texto nos presenta un cuadro general de la situación de la administración pública británica hasta la llegada de los conservadores de Margaret Thatcher en 1979. A partir de ese momento, y para aprovechar el clima de apoyo que gozaba el nuevo gobierno para reducir el déficit del sector público, se puso

en práctica la política de Estrategia de Eficiencia que diseñó Derek Rayner, alto ejecutivo de una corporación privada que fue "importada" del sector privado al sector público británico.

Los tres primeros capítulos nos exponen la forma en la que se propuso aplicar la Estrategia de Eficiencia, las condiciones que se quisieron combatir con su implantación, así como las dificultades con que se encontraron para hacerlo. Las características más importantes de la aplicación de la estrategia fueron:

1) La creación de la figura de los escrutinadores, quienes eran los encargados de investigar, de acuerdo con las jerarquías de los diversos departamentos o ministerios, el modo como se manejaban los recursos, la administración de los mismos, los departamentos en los que había dispen-

dios, los controles que existían para verificar el uso de los recursos, las unidades encargadas de su manejo, la eficiencia con la que realizaban su trabajo, etcétera.

2) La creación de la unidad de eficiencia. Ésta se encargaba de reunir toda la información para los escrutinadores y elaboraba una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño de las diversas oficinas. Para asegurar la cooperación de los diversos departamentos y ministerios en la realización de la labor de los escrutinadores, se consideró fundamental contar con el apoyo del Primer Ministro e, incluso, la unidad de eficiencia se ubicó como una de las oficinas que dependían directamente de Margaret Thatcher.

El desarrollo de la estrategia se realizó a partir de dos elementos fundamentales; el primero buscaba establecer una serie de iniciativas de menor escala que produjera beneficios claros en el corto plazo; se tenía la experiencia de que las iniciativas que proponían grandes proyectos rara vez sobrevivían las fases iniciales de implementación y, para darle fuerza al proyecto de estrategia de eficiencia, se quería demostrar que había serias carencias en la gestión de la administración pública. La segunda parte de esta estrategia consistía en consolidar la evidencia de los escrutinios y construir un caso de reforma que sirviera como guía para mejorar el desempeño de las dependencias del sector público británico.

Una de las tareas que la estrategia buscaba consolidar era otorgar

a las dependencias un papel fundamental en el examen y mejoramiento de su propia actuación; les proponía un autoexamen y buscaba que cada ministerio, departamento u oficina procurase crear mecanismos que les permitieran evaluar su incremento en productividad año con año y que se convirtiera en una responsabilidad normal de la gerencia de cada dependencia.

La segunda parte de las reformas de Derek Rayner proponía crear reformas de largo plazo; la experiencia había demostrado que en el sector público no existe una planeación de largo plazo y se favorece la resolución de problemas de corto plazo que, por la urgencia de resolverlos, no se procura o no se tiene el tiempo para tomar medidas que vayan más allá del periodo gubernamental que tienen asignado.

A partir del análisis de la aplicación de la Estrategia de Eficiencia, con estudios de caso de los éxitos y fracasos de la implantación de la misma (capítulos 3, 4, 5, 6 y 7, de 11 que tiene el texto), y el análisis de diversos enfoques para entender la gestión pública en las sociedades modernas (capítulos 8 a 11 del texto), los autores han desprendido una serie de conclusiones sobre la necesidad de concebir, de modo distinto al tradicional, a la gestión pública y las condiciones y características que debe tener para ser eficiente y dar una respuesta adecuada a los requerimientos de los gobiernos modernos.

Para empezar, la concepción de la administración pública debe transitar del viejo modelo burocrático de

relaciones puramente jerárquicas, verticales e intraburocráticas hacia una noción que permita ver al sector público como una red de organizaciones y de relaciones entre ellas y con organizaciones no gubernamentales, que están involucradas en la provisión de servicios, competencias, y en el diseño y negociación de relaciones de trabajo efectivas entre las diferentes organizaciones.

Por otra parte, Metcalfe y Richards señalan que somos testigos de la transición del Estado benefactor de la segunda mitad del siglo XX, a un nuevo modelo de organización gubernamental que debe tener características apropiadas para manejar el cambio social rápido y sostenido. Esta situación plantea la urgente necesidad de crear la flexibilidad necesaria en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para poder manejar el cambio vertiginoso de las condiciones que privan en el mundo de hoy. La perspectiva de gestión pública reconoce que, en la actualidad, el problema básico de todo gobierno es tratar con problemas que cambian vertiginosamente, mientras que se vive con restricciones de recursos presupuestales.

Por tanto, se hace indispensable desarrollar capacidades fortalecidas de gestión pública, esenciales para asegurar flexibilidad y adaptabilidad en un mundo crecientemente cambiante e interdependiente. En estas circunstancias, los problemas de gestión pública incluyen el diseño organizacional, la gerencia estratégica, la gerencia del cambio, la eficiencia en el manejo de recursos, el control con-

table adecuado y una gran innovación en lo que se puede llamar "la cultura organizacional". Desde esta perspectiva, existen cuatro criterios clave en el desarrollo de la noción de gestión pública (según los autores, este concepto aún no está plenamente desarrollado y, de hecho, el trabajo también busca aportar algunos elementos que enriquezcan dicha noción): gerencia, eficiencia, contabilidad o presentación de cuentas, y cultura organizacional.

En estos términos, los criterios de gerencia y eficiencia están íntimamente relacionados; para lograr una mayor eficiencia y efectividad en la realización de las tareas públicas se necesita una mejor gerencia. Dados los grandes cambios que han tenido lugar en el ambiente en que actúan las organizaciones, las investigaciones y la teoría se han desplazado para reformular el problema de la eficiencia y la efectividad organizacional. La eficiencia, que se ha definido como la relación entre insumos y productos (*inputs vs. outputs*) en la cual las mejoras en la eficiencia se lograrán a través del incremento del producto respecto a los insumos, o por la reducción de los insumos respecto del producto o, idealmente, llevando a cabo ambos al mismo tiempo, se ha fundado en la premisa de que la eficiencia se logra, dados una serie de objetivos, como los medios elegidos para alcanzarlos, minimizando los insumos del programa en relación con los productos del mismo.

Sin embargo, ante esta situación, nos encontramos con el problema de la efectividad, que, hasta aho-

ra, había sido concebida como la definición de objetivos, la medición del progreso al buscar conseguir tales objetivos y la consideración de medios alternativos para lograrlos. Por otra parte, uno de los problemas que percibe la teoría de gestión pública es que el establecimiento de objetivos (*goal setting*) en el sector público es un problema importante y difícil de resolver porque con frecuencia suelen entrar en conflicto y están sujetos a cambio; este proceso se produce interorganizacionalmente, es decir, no con organizaciones que están fuera del sector público, y no intraorganizacionalmente. Como señalamos, la teoría se ha desplazado hacia una nueva concepción del establecimiento de objetivos en el sector público y ha dejado de asumir que las metas están dadas y que las organizaciones son sólo sistemas que persiguen objetivos (*goal seeking systems*). De esta manera, la efectividad se está definiendo, de manera creciente, en términos de capacidad de innovación, de adaptabilidad, de aprendizaje organizacional y de posibilidad de manejar el cambio. Existe un importante énfasis en la flexibilidad y esto ha originado un gran número de variaciones sobre el tema de la adaptabilidad, hasta llegar a la organización que se diseña a sí misma (*selfdesigning organization*), la que se evalúa a sí misma (*selfevaluating organization*), la que se corrige a sí misma (*selfcorrecting organization*) y la organización que experimenta consigo misma (*the experimenting organization*), y se subraya especialmente la importancia fundamental del aprendizaje organizacional. Dentro

de esta perspectiva, se hace hincapié en el papel básico que desempeña la gerencia estratégica de las relaciones entre las organizaciones y sus ambientes, y lo que de esta relación se puede desprender para mejorar el aprendizaje organizacional.

La noción de gestión pública, dicen los autores, no busca señalar esta necesidad de cambio y adaptabilidad de las organizaciones para hacer más compleja su acción; por el contrario, lo que desea es presentar los nuevos retos que van a desafiar las habilidades intelectuales y sociales de los funcionarios públicos. Es muy claro que en el futuro el camino preferible para lograr mayor eficiencia y efectividad es a través de una mejor gerencia; la definición más adecuada de gerencia (*management*) es la de tomar la responsabilidad del buen desempeño de un sistema.

En cuanto a los temas de rendir o presentar cuentas (*accountability*) y de cultura organizacional, los autores señalan que las organizaciones del sector público, por la diversidad y complejidad que caracterizan a los gobiernos modernos, suelen tener los mismos problemas gerenciales de las grandes organizaciones y encaran dificultades crecientes para manejar sus cuentas. En el futuro la contabilidad deberá enfrentar dos desafíos importantes: el de encontrar formas de rendir cuentas que sean compatibles con diversas clases de organizaciones y el balance de las formas positivas (control interno, información indispensable para tomar decisiones, etc.) y las negativas (rendir cuentas ante el público y permitir que por ello

juzguen y determinen la calidad del ejercicio presupuestario, etc.) de contabilidad. Por último, señalan a la cultura organizacional como un factor determinante para mejorar la gestión pública en el gobierno. Debe fortalecerse el trabajo en equipo y la capacidad de los funcionarios públicos como gerentes que tienen que administrar el cambio en situaciones difíciles y muchas veces impredecibles.

De la aplicación de la estrategia de eficiencia, los autores obtuvieron las siguientes conclusiones:

1) El reconocimiento del papel que desempeña la información en el proceso gerencial. Se considera indispensable el papel que tienen los sistemas de información para la toma de decisiones. A su vez, las organizaciones se definen de manera creciente como sistemas de procesamiento de información, a tal grado que el mejoramiento de la gestión pública dependerá cada vez más de una comprensión sistemática del proceso de información. El desarrollo de sistemas de información para gerencia pública también se percibe como una forma de responder a los problemas de organizaciones muy grandes.

2) La centralización de funciones para descentralizarlas. Existe una paradoja en las organizaciones burocráticas modernas en la que se percibe que, para mejorar su desempeño eficiente, deben centralizar ciertas funciones para descentralizar otras. Los autores afirman que debe superarse la visión de que sólo las organizaciones que se descentralicen al máximo podrán ser eficientes; seña-

lan que éste no es el problema y que las funciones deben percibirse como un problema de "dimensiones" de las funciones, en las cuales existen tres tipos de controles fundamentales: controles de primer orden, que involucran el control directo por parte de la autoridad central; controles de segundo orden, que involucran la estandarización de las funciones, su especialización y jerarquía, y controles de tercer orden, que son necesarios para diseñar y modificar la operación de las organizaciones y proveer a la gerencia, por medio del diseño, de los elementos necesarios para que pueda cumplir con su función. En éstos términos, Metcalf y Richards recomiendan que debe haber un cambio fundado en la confianza, en los casos de los controles de primer orden, como la supervisión directa y la toma de decisiones caso por caso, hacia controles de segundo orden que incluyan la claridad de criterio en la toma de decisiones, la definición de responsabilidades y la determinación de los papeles que los distintos componentes de una organización deben desempeñar en ella. Su conclusión es que la delegación de autoridad puede fortalecer la alta gerencia.

3) La otra conclusión que obtienen de la aplicación de la Estrategia de Eficiencia es la que plantea la gestión estratégica en el sector público; es decir, se deben tomar decisiones para el largo plazo, se debe invertir en el corto plazo para obtener ventajas en el largo. Se debe volver a regular en lugar de desregular; lo importante es llevar a cabo una regulación inteligente.

En la parte final del texto, que se puede llamar la gerencia del cambio, los autores señalan que la mayor parte de los desafíos de la nueva gestión pública se encuentran en el área de efectividad más que en la de eficiencia. Un ambiente cambiante presenta retos que amenazan la efectividad y la sobrevivencia de las organizaciones, a menos que haya respuestas rápidas y flexibles.

Las perspectivas de cambio económico, político, social y tecnológico necesitan de un Estado con capacidades de adaptación y de aprendizaje que le permitan asegurar una respuesta pronta a un mundo cambiante. La gestión del cambio se está convirtiendo en una responsabilidad permanente del gobierno, y los funcionarios públicos deben adquirir las habilidades para planear y mejorar el cambio de manera efectiva. Además, la gestión pública demanda cada vez más el fortalecer los lazos entre la hechura de las políticas y su implementación; requiere de nuevas ideas y de modificaciones para encontrar los medios adecuados para adaptar las organizaciones a sus nuevas necesidades y a las circunstancias que están enfrentando. En pocas palabras, lo que se necesita hoy es diseñar y poner en práctica un proceso institucional en el cual los nuevos problemas puedan encararse continuamente y las viejas estructuras puedan desecharse permanentemente.

El desarrollo de competencias en la gerencia del cambio se está convirtiendo en una parte del proceso que enriquecerá la noción de gestión pública. A su vez, y para enriquecer este

concepto, se hace necesario desarrollar algunos de los siguientes temas:

1) Información sobre el desempeño organizacional; sistemas de información para la gerencia pública.

2) Los gerentes públicos deben innovar y desarrollar sistemas de información novedosos.

3) Establecer una nueva línea de gerencia, es decir, un claro patrón de responsabilidad de la gerencia.

4) Se debe pensar desde una perspectiva de gerencia inter e intra organizacional para lograr mayor eficiencia.

5) Se debe invertir en el corto plazo para lograr beneficios en el largo.

6) Se necesita un enfoque de contingencia para hacer frente a la rendición de cuentas de las funciones organizacionales.

### Conclusión

Desde nuestro punto de vista, el texto de Metcalfe y Richards aporta muchos criterios generales para comprender el nuevo papel del Estado en el siglo XXI. No cabe duda que la introducción que ellos hacen de la noción del cambio vertiginoso en todos los ámbitos de la vida social afectará la relación entre las dos grandes esferas del Estado y la sociedad. En esta perspectiva, el gobierno se verá crecientemente presionado por un conjunto de demandas sociales rápidamente cambiantes a las que tendrá que enfrentar con mecanismos novedosos, cuya característica principal

será la temporalidad. Desde la óptica de la disciplina de la administración pública, nos parece que, cada vez más, la noción de gestión pública se está imponiendo como el enfoque que percibe la necesidad de los gobiernos de adaptarse al cambio. Estos autores le llaman la "gerencia del cambio" y nos indican que, de manera creciente, el Estado tendría que ingeniárselas para hacer frente al cambio.

En los estudios de la disciplina publiadministrativa, la perspectiva de gestión pública aún no ha logrado consolidarse en nuestro país; es un enfoque muy reciente en los países desarrollados, todavía con mucho por delante, pero que ya ha introducido elementos que enriquecerán nuestra forma de comprender el fenómeno de lo público, así como el futuro del aparato administrativo estatal. Indudablemente, la noción de gestión pública que nos presentan estos autores reconoce la creciente necesidad de redefinir el concepto de lo público. La gerencia interorganizacional, considerando organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el establecimiento de objetivos como un proceso difícil y complejo para las organizaciones y que sufre constantes cambios por las condiciones del ambiente en el que se

deseñan las organizaciones públicas.

En el caso de nuestros países, se tiende a reconocer la imposibilidad de depender de organizaciones burocráticas, jerárquicas, diseñadas para existir por siempre, poco flexibles y poco proclives a adaptarse al cambio (en esto cuentan mucho nuestros aparatos jurídicos), y que cada vez más se revelan como ineficientes e incapaces de hacerle frente a una agenda pública que, aunque reducida por las reformas recientes, todavía tiene muchísimos temas que atender. Consideramos que en el futuro, y en la medida en que nos integremos a las nuevas corrientes de globalización económica y cambio tecnológico, tendremos que encarar los mismos problemas que Metcalfe y Richards señalaron para la administración pública británica.

La sugerencia que se hace al lector y al estudioso de la administración pública es que no pierda de vista las aportaciones que este enfoque ofrece en esta disciplina porque, ante la nueva realidad que empiezan a vivir nuestros países, tendrá mucho que aportar a la forma en que concebimos y diseñamos nuestras organizaciones públicas.