

Trudi Miller (comp.), *Public sector performance; a conceptual turning point*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, 275 pp.

Leonardo M. Álvarez

Este libro se compone de siete artículos —aparte de la introducción y las conclusiones de la compiladora— que se centran en el desempeño del sector público y su medición (especialmente en Estados Unidos); no obstante su interés concreto por lo estadounidense, la mayoría de los artículos son pertinentes para los interesados de manera general en la eficiencia y la actuación del sector público.

Thomas Anton en "Intergovernmental change in the U. S.: an assesment of the literature" analiza los diferentes tipos de estudio que se han elaborado sobre el cambio en las relaciones intergubernamentales. Su postura es crítica, pues señala que los enfoques globalizadores, pesimistas respecto a la situación, carecen normalmente de contenidos empíricos que los sustenten; más aún, se encuentran en desacuerdo con los estudios de caso realizados. Sin embargo, estos últimos no son tampoco satisfactorios, ya que no proporcionan elementos para una interpretación global del sistema.

En la actualidad se encuentran en boga las corrientes críticas del crecimiento

del sector público que tienen dos preocupaciones fundamentales: "una es el miedo de que la libertad individual se vea amenazada por dicho crecimiento, la otra es que la capacidad de la acción gubernamental sea en cierto punto amenazada por su crecimiento" (p. 21).^{*} Se fundamentan en el argumento friedmaniano de que el aumento en el gasto público lleva inevitablemente a la crisis financiera y ésta a la pérdida de la libertad (entendida como valor y como posibilidad de acción). Según estos analistas el crecimiento gubernamental y la disminución de la capacidad del sector público son factores directamente relacionados, puesto que se produce una complejidad tal en los programas que se hace sumamente difícil resolver cualquier problema social por la dificultad de un liderazgo efectivo; "el gobierno federal actualmente tiene poder pero no propósito, no da cuentas, no existe auténtico control" (p. 23).

* Todas las citas hechas en esta reseña fueron traducidas del inglés por el autor de esta reseña.

Así, se afirma entonces que existe una tendencia centralista en el Estado estadounidense que conduce a un aparato opresivo e ineficiente. Anton rechaza esta hipótesis después de un riguroso y detallado análisis en el que observa que las instancias locales de poder son las que más han aumentado en tamaño e importancia en los últimos cuatro decenios, y que no obstante la importancia de las participaciones fiscales federales, éstas no van seguidas normalmente por un mayor control. Así, pues, de acuerdo con Anton, la mayor parte de los análisis globales afirman la existencia de un cambio negativo en las relaciones intergubernamentales, pero no proporcionan evidencia que las sustente; son reflejo de preferencias políticas que “representan una protesta contra el cambio más que ser un análisis de éste” (p. 51).

Larkey, Stolp y Winer en “Why does government grow?” examinan de manera crítica las hipótesis más extendidas en la bibliografía. El ensayo en realidad no hace ningún aporte teórico novedoso, pero es un valioso diagnóstico de la situación en que se encuentran los análisis del crecimiento gubernamental; permite al lector una visión global y sugiere —al igual que el ensayo de Anton— la necesidad de desarrollar análisis más rigurosos que combinen la evidencia empírica con explicaciones teóricas de los rasgos más significativos de este fenómeno.

Existen diferentes clases de análisis que explican el crecimiento del sector público, entre ellos se encuentran los inductivos que se basan en la elaboración de modelos que expliquen ciertas regularidades que posteriormente son

generalizadas espacial y temporalmente; el problema se encuentran en esta etapa de generalización, pues los modelos existentes se basan en condiciones de crecimiento gubernamental pero no son capaces de explicar su reducción. A esta clase de análisis pertenecen la “Ley de Wagner” y la “hipótesis del efecto desplazamiento”.

Además de estos modelos inductivos existen los formales que explican el crecimiento como resultado de decisión en las que distintos actores (votantes, burócratas, contribuyentes, representantes electos o grupos de interés) escogen un nivel determinado de recaudación estatal de acuerdo con preferencias bien definidas. Estos análisis van desde los poco elaborados, casi primitivos modelos de votantes, que consideran que el gasto gubernamental está determinado por el nivel de gasto promedio que desean los votantes, hasta los modelos elaborados que estudian refinados aspectos institucionales. Tal es el caso del análisis de la contribución de los representantes legislativos al aumento del gasto público, al propiciar que no sean vetadas las partidas de gastos analizadas en otros comités por temor a que ocurra lo mismo con las propias. Merece especial mención el enfoque que atribuye desplazamientos indeseados y no esperados en el gasto público a la visión de corto plazo del burócrata, que intenta resolver problemas inmediatos pero produce desequilibrios en el largo plazo. Sin embargo, de acuerdo con los autores, estos análisis no son lo suficientemente sólidos para “prever el tamaño del gobierno en función de ciertos arreglos institucionales y otros factores controlables” (p. 88). A mi parecer su falla radica en que ana-

lizan sólo determinados sectores de la sociedad sin estudiar la manera en que surgen las demandas políticas en el todo y cómo penetran en los ámbitos de decisión pública; es decir, la forma en que cambian las relaciones en el seno de la sociedad y entre ésta y los ámbitos de poder estatal.

Los siguientes dos artículos, “Information systems and intergovernmental relations” y “A demographic perspective”, son poco importantes en cuanto a análisis generales del desempeño del sector público. En el primero se hace una reflexión que es conveniente tener en cuenta: la necesidad de poseer sistemas uniformes de información que hagan posible una mejor relación —y por lo tanto un mejor desempeño— entre las distintas instancias gubernamentales. El segundo artículo no es importante para quien no esté interesado de manera concreta en los problemas de Estados Unidos, pues es básicamente un análisis relativamente detallado de los cambios demográficos que esta nación ha sufrido en las últimas décadas y los problemas que esto ocasiona a la administración pública.

El artículo “A political perspective” de John Kirilin sigue la dirección indicada por el subtítulo del libro “a conceptual turning point”. Su posición es crítica sobre la bibliografía referente a la actuación del sector público (aun sobre otros artículos de este libro). Para él, “lo que falta en estos análisis es la exploración del papel de la elección política. Los autores describen un mundo determinista de relaciones descubribles y confiables entre fenómenos medibles” (p. 161).

Kirilin considera que es un error estudiar los hechos y no las oportunidades

de decisión; el gobierno no debe ser juzgado por los servicios que presta y por la forma en que los presta, sino por su habilidad para tomar decisiones y actuar. La inquietud de este artículo se centra en cómo lograr que una perspectiva orientada hacia el sistema político pueda guiar la acción y el análisis; se trata entonces de un intento principalmente de carácter normativo.

Es necesario, por lo tanto, analizar el desempeño del sistema estadounidense, para lo cual se requiere la elaboración de un modelo. El desarrollo de éste depende de las suposiciones de que se parta respecto a la racionalidad y previsibilidad de los sistemas sociales. Así se distinguen claramente dos posiciones: la de quienes creen en la alta capacidad de racionalidad y posibilidad de previsión de los sistemas sociales, y consideran que el desempeño gubernamental se podría mejorar mediante una toma de decisiones centralizada, con “variaciones planeadas” y un mayor control en la puesta en marcha. A esta posición el autor la denomina de “racionalidad sinóptica”. La segunda posición, la llamada de racionalidad estratégica —en la que se inscribe el autor— considera que la capacidad humana es limitada individual, organizacional e institucionalmente, pues aun cuando se intente mejorar el desempeño de los componentes organizacionales “lo que se juzga racional en el nivel de un componente puede no serlo para un sistema intergubernamental o una sociedad” (p. 168).

Así, dada la suposición de que la racionalidad sinóptica es imposible y que la acción basada en estos supuestos no sólo es ineficaz sino disfuncional, el au-

tor se avoca a buscar los lineamientos generales del modelo requerido. Para esto estudia novedosos modelos de autores como La Porte, Wildavsky, Biller y Levin, que sugieren hacer el sistema más flexible y permitir espacios explícitos para la negociación y el conflicto en su seno.

Sobre la base de estos análisis el autor da una serie de plausibles recomendaciones normativas que se sustentan en una directriz inteligente y valiosa: "no debemos juzgar la ejecución de políticas públicas únicamente por el grado con que cumplen con los objetivos explícitos establecidos, sino estar seguros de que también fortalecen nuestros gobiernos como parte de un sistema político" (p. 180). Así, se debe dar mayor importancia al funcionamiento de las diversas instancias gubernamentales que al éxito de una política determinada, porque si éstas se deterioran "se reduce el rango de posibles estrategias políticas disponibles para la sociedad" (p. 173).

Aronson y Schwartz en "A Public finance perspective" ponen en duda los esquemas habituales que han predominado en los análisis de finanzas públicas, reflejo más de disputas ideológicas que de estudios rigurosos. Se presenta al sector público en una falsa disyuntiva entre equidad y eficiencia que significa alternativamente la existencia de un sistema centralizado o descentralizado.

Los autores consideran —después de analizar distintos efectos de la centralización y descentralización fiscal en los servicios públicos— que es necesario encontrar mecanismos en finanzas públicas que logren la equidad y la eficiencia al mismo tiempo. Encuentran que un método útil al respecto pueden ser los

cargos a los usuarios de los bienes que proporciona el sector público. Este sistema tiene la ventaja de que como quien recibe el beneficio es el que paga, no existen desperdicios y se controla la prestación de servicios y asignación de recursos por mecanismos de mercado. Además, es posible establecer tarifas especiales que promuevan un uso más racional y que permitan planear el empleo de los recursos existentes. Las desigualdades que surgen para las personas menesterosas, deben ser resarcidas mediante donaciones monetarias directas del gobierno.

Johnson y Lewin en "Management and accountability models of public sector performance" se preocupan por la difícil tarea de medir la eficiencia en el desempeño de los organismos públicos. Después de estudiar los principales modelos y métodos de auditoría útiles al respecto, determinan cuáles deberían ser los rasgos fundamentales de un modelo que esperara las deficiencias de los analizados; dicho modelo podrá obtener una medida de eficiencia de un conjunto de unidades de toma de decisión (UTD) en su utilización de factores para producir bienes; manejar múltiples productos e ingresos no mensurables; no ser dependiente de un conjunto de medidas cuantitativas fijadas de antemano; manejar factores cualitativos (como "sensibilidad a las necesidades públicas"), además de factores cuantitativos, y estar sustentado teóricamente y ser reproducible.

Un modelo como éste podría parecer utópico para algunos autores, pero Johnson y Lewin encuentran que la técnica de *Data Envelopment Analysis* (DEA) desarrollada por Charnes, Cooper y

Rhodes cumple con estos requisitos. Esta técnica —que ha sido exitosamente utilizada en casos empíricos por otros investigadores— se fundamenta en el concepto del óptimo de Pareto; se afirma que una unidad de toma de decisiones no es eficiente si existe otra unidad (o combinación de unidades) que pueda obtener los mismos resultados utilizando menos de algún recurso y no más de cualquier otro. Esto da a la UTD información sobre posibles incrementos en el producto o conservación de recursos. "Además, empleando información histórica una UTD individual puede evaluar el efecto de un rediseño organizacional, cambios en sistemas y procedimientos y la introducción de nueva tecnología" (p. 242).

En las conclusiones Trudi Miller señala que el problema actual con el desempeño del sector público es, en gran medida, un problema intelectual. El meollo del asunto está en la definición de ciencia que se utiliza. Miller distingue dos tendencias en las ciencias políticas: la influida por métodos propios de las ciencias naturales y la que ella llama ciencia del diseño.

De acuerdo con la primera perspectiva, el comportamiento de las variables sociales tiene una gran estabilidad espacio-temporal, lo cual significa que es posible encontrar regularidades que rigen el comportamiento social con validez general y permanente. Así pues, con base en este tipo de conocimiento se elaboran normas de tipo general aplicables durante periodos largos, incluso mediante la diversidad nacional y cultural.

La autora propone una nueva perspectiva basada en el concepto de *design*

science enunciado inicialmente por Herbert Simon en *The sciences of artificial*. Los postulados de esta propuesta coinciden con los principales elementos señalados por los demás autores en esta obra. En primer lugar, que —tal como señala la evidencia empírica— se debe tratar con la diversidad cuando se estudia el comportamiento de los gobiernos, puesto que las relaciones entre las principales variables como preferencia política, participación ciudadana y funcionamiento de las instituciones, no son constantes espaciales y temporales.

Otra de las conclusiones del libro señala que el comportamiento gubernamental se inclina a la estabilidad: el comportamiento futuro de una organización en el corto plazo es altamente predecible a partir del pasado, puesto que los cambios suelen ser llevados a cabo con lentitud. Las transformaciones cualitativas ocurren normalmente como resultado de la acción política, por lo que es necesario entender los elementos ideológicos que pueden llevar a que éstas se susciten en un futuro.

Puesto que "crear" generalmente es una palabra más explicativa que "descubrir" en relación con el desempeño del sector público, una perspectiva de diseño es —según Miller— más útil para entender cómo se generan estos cambios y cuáles son las fronteras que pueden alcanzar. Por esta razón la *design science* —al contrario de la perspectiva naturalista que estima tendencias centrales— se interesa por estudiar los extremos. Esto permite identificar los elementos organizacionales que se acercan a la frontera y aprender cómo se puede lograr esto. En el caso de dirigentes o sistemas organizacionales que se com-

portan notoriamente por debajo de la frontera, se trata de determinar las causas de esto y establecer responsabilidades y sanciones.

El título del libro —un viraje conceptual en relación con el desempeño del sector público— es ambicioso y en realidad no todos los artículos responden a la inquietud que éste despierta en el lector: los artículos relativos a los cambios demográficos y la pertinencia de la información en las relaciones intergubernamentales carecen de importancia al respecto; el artículo del cambio en las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos y el que analiza el crecimiento del gobierno no ofrecen realmente ideas nuevas, pero sí dan un panorama completo sobre la situación actual en que se encuentran los análisis

en la materia y hacen evidente la necesidad de análisis más rigurosos que combinen lo teórico y lo empírico. El análisis de Kirlin realmente incorpora ideas novedosas e interesantes, útiles en la investigación y como preceptos normativos para la acción; los últimos dos artículos: "Una perspectiva de finanzas públicas" y "Administración y modelos de control", establecen métodos útiles para evaluar y orientar el desempeño del sector público que superan a los métodos convencionales. En conjunto, la obra constituye un valioso esfuerzo colectivo que sugiere un conjunto de cambios conceptuales en la evaluación y estudio del sector público. No intenta establecer una teoría congruente y estructurada; son más las inquietudes que despierta que las respuestas que da.