

.....  
*Christopher Pollitt, The Essential Public Manager (Open University Press, Maidenhead/Filadelfia, 2003, 196 p.)*

Mauricio Dussauge

En uno de sus ensayos sobre la ética y la administración pública,<sup>1</sup> Dwight Waldo resalta la necesidad de construir un conjunto de “mapas e instrumentos de navegación” para guiar el desempeño cotidiano de los funcionarios públicos. La metáfora, particularmente atinada para discutir cuestiones éticas, resulta adecuada también para pensar otros aspectos del mundo administrativo. Frente a un panorama complejo, lleno de “*trade-offs*”, dilemas y paradojas —según diría Vincent Wright—, los buenos “mapas” (descripción de situaciones) e “instrumentos de navegación” (criterios de aná-

<sup>1</sup> “Public Administration and Ethics”, en Frederick S. Lane, ed. (1994), *Current Issues in Public Administration*, 5a. ed., St. Martin’s Press, Nueva York, 176-190.

lisis o juicio) resultan igualmente necesarios para los funcionarios públicos (analistas de políticas, gerentes públicos), los responsables políticos (funcionarios electos o designados), los “vigilantes” (legisladores, jueces, contralores) y los observadores sistemáticos (académicos, periodistas, estudiantes).

En este sentido, el nuevo libro de Christopher Pollitt resulta extraordinariamente útil. Escrito por uno de los académicos europeos más respetados de la actualidad, *The Essential Public Manager* presenta al lector un conjunto de excelentes “mapas e instrumentos” para navegar algunos de los temas más importantes de la administración pública. Basado en una amplia revisión de la literatura especializada, Pollitt describe de manera clara, concisa y entretenida las principales tensiones y complejidades que cruzan la vida cotidiana de los gerentes públicos.

A diferencia de otros libros “de texto” o manuales administrativos, *The Essential*

*Public Manager* no es una simple revisión exhaustiva, cuidadosa y hasta “aséptica” de autores clásicos. Por el contrario, se trata de un libro en el que Pollitt participa sin reservas en el intercambio de argumentos que va construyendo sobre cada uno de los temas. Por supuesto, el lector podrá decidir cuán convincentes le resultan las opiniones expresadas por el autor; sin embargo, cualquiera encontrará que las argumentaciones de Pollitt son claras y sus conclusiones resultan persuasivas y difíciles de rebatir.

El libro comienza con una discusión sobre lo público y lo privado. A pesar de que éste es —junto con la dicotomía política/administración— uno de los temas más añejos de la disciplina, Pollitt brinda al lector una revisión fresca y completa, en la que incluye tanto los trabajos clásicos de Allison y Simon, como los ensayos más recientes de Rainey. El autor consigue separar las posturas normativas que dominan buena parte de los textos en esta materia y presenta al lector una visión matizada de las diferencias y similitudes —no siempre claras— que existen entre la gestión y las organizaciones públicas y las privadas.

El segundo capítulo está dedicado a la Nueva Gestión Pública (NGP), área en la que Pollitt ha sido uno de los autores más activos e influyentes. Con una excelente claridad expositiva, Pollitt resume los componentes y argumentos centrales de la NGP, revisa los

beneficios y limitaciones de la NGP como estrategia de reforma administrativa y describe los efectos diferenciados que la NGP ha tenido en el mundo. En su conjunto, ésta es quizás la mejor introducción que uno puede encontrar actualmente sobre uno de los temas administrativos más polémicos de los últimos veinte años.

Las estructuras de colaboración entre las organizaciones públicas y las privadas (*partnerships*), las redes organizacionales, la “*joined-up governance*” (¿gobernanza cooperativa?) y la era de la información son los temas tratados en el tercer capítulo.

Aunque cada uno de los temas es analizado de manera independiente, los cuatro están agrupados aquí por las características que de cierta manera comparten: “horizontalidad”, cooperación y flujos de información más ágiles. Pollitt resume con claridad los principales argumentos, las limitaciones metodológicas y los hallazgos recientes en estas nuevas áreas de investigación. Sin embargo, de pronto pareciera que abarca demasiados temas bajo un mismo techo, mientras que deja de lado una discusión más detallada sobre la manera en que, según han señalado Salamon y Kettl, dichos temas transforman el trabajo cotidiano de los administradores públicos y los obligan a desarrollar nuevas habilidades.

La dimensión política de la administración pública aparece en el cuarto capítulo, que

está dedicado a los políticos, la rendición de cuentas, los ciudadanos y la participación. Pollitt repasa las complejas relaciones que existen entre los funcionarios públicos electos y los funcionarios de carrera, las ventajas y limitaciones prácticas de algunos mecanismos de participación ciudadana, y los diversos y a veces contradictorios tipos de rendición de cuentas (*accountability*) que enfrentan los gerentes públicos. Aunque el capítulo cubre ya bastantes temas y de manera muy completa, quizás hubiera sido interesante encontrar en él algunas notas sobre la gestión intergubernamental o la complicada relación que los gerentes públicos mantienen con los medios de comunicación.

El quinto capítulo sintetiza los aspectos principales del importantísimo tema de la evaluación gubernamental. Pollitt analiza los problemas y retos que los gerentes públicos enfrentan al intentar comparar los objetivos de las políticas con sus efectos reales, al tiempo que describe brevemente algunos tipos y criterios de evaluación. Gracias a su amplia experiencia en esta área, Pollitt ofrece una excelente y entretenida introducción a uno de los temas más “espinosos” de la acción gubernamental (la medición del éxito de los programas), que poca atención ha recibido entre los académicos y servidores públicos de México.

Por su parte, el sexto capítulo contiene una discusión sobre los valores, la ética y la

motivación de los gerentes públicos. A diferencia de la soltura y claridad que uno encuentra en los capítulos sobre la NGP y la evaluación, podría decirse que la discusión sobre los contornos éticos de la gestión pública no resulta igualmente sólida. Aunque Pollitt analiza de manera interesante las repercusiones que los valores “neogerencialistas” supuestamente han tenido en la moral “tradicional” del servicio público, también deja de lado muchos otros temas éticos, como el problema de la corrupción y los mecanismos para evitarla, estudiados por Ackerman, Bertok y Villoria, los límites de la obediencia jerárquica, los aspectos de la integridad individual propuestos por Dobel para enfrentar las “tentaciones” del poder público, o el dilema de la justificación de actos “inmorales”, cometidos para alcanzar fines socialmente benéficos, que Maquiavelo y Walter, entre otros, han planteado.

Para cerrar el libro, Pollitt discute sobre la utilidad y validez de las asesorías que los investigadores y académicos brindan a los gerentes públicos. Se trata de un capítulo lleno de escepticismo y críticas a las modas, las “mejores prácticas” y los “gurús” gerenciales que, sin embargo, acepta el aprendizaje basado en la experiencia ajena, cuando éste considera seriamente las diferencias “contextuales” desde el principio.

Al concluir el libro se queda uno con la grata sensación de haber leído un buen

compendio de viejos y nuevos temas administrativos que, efectivamente, cruzan la vida profesional de los gerentes públicos. Se puede criticar la falta de profundidad en algunas secciones o incluso sugerir que Pollitt dejó de lado otros temas (como el análisis de políticas y la gestión organizacional), que son igualmente esenciales para muchos administradores. Sin embargo, también debe decirse que cada capítulo en *The Essential Public Manager* se convierte en un buen “mapa” del tema revisado y que los comentarios del autor son excelentes “instrumentos de navegación” para los lectores.

Por ello, puede afirmarse que Christopher Pollitt cumple bien con los objetivos que se plantea en el prólogo: escribir un libro útil y provocativo para los académicos, los gerentes públicos y los estudiantes universitarios, y (acaso más importante aún) mostrar que la administración pública como disciplina y la gerencia pública como práctica son interesantes y, por qué no, incluso divertidas.

.....

*Michael Barzelay y Colin Campbell, Preparing for the Future. Strategic Planning in the U. S. Air Force (Brookings Institution, Washington, 2003, xii + 274 p.)*

Guillermo M. Cejudo

La planeación estratégica en el gobierno ha evolucionado en gran medida a la sombra de lo que ocurre en la gestión del sector privado. Como consecuencia, ha habido cierto desfase entre la discusión teórica de vanguardia y lo que cotidianamente hacen los gobiernos en este terreno. Particularmente en los países en desarrollo esta brecha es notable: por ejemplo, mientras que las nociones asociadas con la planeación estratégica ya habían experimentado su “auge y caída” en el mundo corporativo (de acuerdo con el *gurú* de la gestión estratégica Henry Mintzberg),<sup>1</sup> los gobiernos de México y de gran parte de América Latina comenzaron a adoptar el lenguaje y los instrumentos básicos de dicha escuela de planeación apenas a principios de los años noventa.

En el debate académico ha habido una brecha similar. La literatura sobre administración de negocios incluye numerosos tex-

<sup>1</sup> Henry Mintzberg (1994), “The Fall and Rise of Strategic Planning”, en *Harvard Business Review*, enero-febrero, 107-114.

tos sobre gestión estratégica, agrupados en varias escuelas y con distintas doctrinas sobre qué hacer para diseñar y ejecutar estrategias efectivas. En cambio, su contraparte en la gestión pública —la literatura sobre liderazgo ejecutivo en el gobierno— ha avanzado lentamente. En un principio, la atención se centraba en las similitudes y diferencias entre las prácticas en el sector público y en el sector privado. A partir de la famosa afirmación de Graham Allison según la cual ambos sectores son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes,<sup>2</sup> hubo numerosos textos que buscaban definir los puntos de encuentro y desencuentro entre ambos sectores, pero que mostraban pocos avances en términos de un desarrollo teórico autónomo.<sup>3</sup>

Esta tendencia se empezó a revertir en la década pasada. Uno de los primeros intentos por desarrollar un texto sobre ges-

ción estratégica *desde* el sector público es el libro de Michael Moore, *Creating Public Value*.<sup>4</sup> Este autor expone breves casos prácticos, a partir de los cuales sugiere implicaciones normativas sobre el comportamiento de los funcionarios públicos, tanto en el terreno político (para movilizar recursos, promover agendas y legitimar políticas) como en el organizacional (para definir la misión institucional e implementar las estrategias). El texto de Barzelay y Campbell se inscribe en la misma corriente: buscar respuestas a problemas del sector público en el propio gobierno. Sin embargo, se distingue del libro de Moore tanto en ambición como en método. Los autores de *Preparing for the Future* no buscan crear una teoría normativa sobre el comportamiento de los funcionarios a partir de múltiples ejemplos y lecciones, sino analizar un caso específico y, a partir de él, generar argumentos que, sin ser lecciones generales, sirvan para orientar la discusión sobre la gestión estratégica en el gobierno.

El caso seleccionado es el de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en la década de 1990, periodo durante el cual dicha institución realizó dos ambiciosos ejercicios de planeación de largo plazo, bajo el liderazgo,

<sup>2</sup> G. Allison (1984), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en R. Stillman (ed.), *Public Administration. Concepts and Cases*, Houghton Mifflin, Boston, 283-298. [Versión en español en Schafritz y Hyde (eds.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.]

<sup>3</sup> Véase B. Bozeman (1998), *Todas las organizaciones son públicas*, trad. de P. Covián, Fondo de Cultura Económica-CNCPyAP, México. Uno de los pocos análisis empíricos sobre esta discusión (y quizá con las conclusiones más contundentes) se encuentra en G. Boyne (2002), "Public and Private Management: What's the Difference?", en *Journal of Management Studies*, vol. 39, núm. 1, 97-122.

<sup>4</sup> M. Moore (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge. [Existe una versión en español en Paidós].

primero, del General Ronald Fogleman (Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea) y, luego, de su sucesor, el General Michael Ryan. La narración del proceso de planeación estratégica en la Fuerza Aérea es atractiva en sí misma, pues permite al lector asomarse al complejo entramado de actores e intereses (militares, políticos e incluso personales) que definieron la transformación de las estrategias de esta parte de la maquinaria militar estadounidense, en un mundo cuya principal preocupación no era ya la Guerra Fría, sino múltiples focos de posible conflicto y que contaba con nuevas necesidades de movilización y acción, para las que la tecnología espacial ofrece posibilidades militares que antes no se sospechaban.

Pero la principal contribución de este libro no es el relato de este proceso, sino el análisis que de él se hace. La renovación de los métodos de planeación estratégica tuvo su origen —como suele ocurrir— en presiones presupuestales, pero, sobre todo, en el descontento con los métodos formalizados de planeación (que tienden a la reproducción del *statu quo* por medio de decisiones incrementales). En lugar de la planeación sobreburocratizada, se optó por un método que incorporara a todos los actores con capacidad de mando y los hiciera responsables de definir la situación deseable para el

futuro de la Fuerza Aérea. La tarea era identificar las capacidades centrales (*core competencies*) de la organización, para discernir cuáles eran las actividades que distinguían a la Fuerza Aérea del resto de las instituciones militares. Una vez definidas, estas competencias, delinearían el propósito estratégico de la organización, pero no en términos de una trayectoria que ligara la situación presente con un futuro deseable, sino viceversa: pensar en una situación futura a la que la Fuerza Aérea quisiera llegar —en términos de las competencias centrales de la organización— y, a partir de ella, esbozar diferentes estrategias para alcanzar dicha situación. Este proceso de simulación retrospectiva (*backcasting*) fue la principal herramienta que llevó a la Fuerza Aérea a imaginarse como una institución que no sólo debería ocuparse de capacidades aéreas, sino extender su alcance por medio de la tecnología espacial. Así, Barzelay y Campbell muestran cómo este proceso de planeación de largo plazo es, a la vez, una tarea organizacional (que implica movilizar recursos humanos y materiales), política (pues supone la coordinación de intereses diversos dentro y fuera de la institución) e intelectual (ya que requiere identificar capacidades, imaginar un futuro deseable y encontrar los posibles caminos para alcanzarlo).

Como consecuencia de este innovador método de planeación, la Fuerza Aérea adoptó lo que los autores llaman “incrementalismo dirigido”: la organización no se dedica simplemente a adaptarse a un entorno cambiante, sino que busca modificar ese entorno para alcanzar su propósito estratégico. De esta manera, uno de los argumentos centrales del libro es que los funcionarios públicos no están condenados a sólo sortear las presiones de un medio ambiente adverso y a sobrevivir en medio de presiones políticas y demandas ciudadanas, sino que pueden involucrarse en moldear el futuro de sus organizaciones.

Ante la experiencia de planeación estratégica en la Fuerza Aérea, la pregunta obligada es, desde luego, qué tanto se pueden aplicar las conclusiones a otras organizaciones públicas. Es evidente que el tamaño, los recursos y el peculiar sistema organizacional de la Fuerza Aérea de Estados Unidos hacen prácticamente imposible encontrar instituciones similares en las que un proceso de preparación para el futuro, como el analizado por Barzelay y Campbell, pudiera ser llevado a cabo. Los autores están conscientes de que la simple extrapolación de la experiencia de la Fuerza Aérea a otros entornos sería no sólo infructuosa, sino absurda. Por ello, a diferencia de la literatura sobre mejores prácticas (*best practices*), cuyos empeños están dirigidos a encontrar casos dignos de

imitación, el método seguido por los autores se basa en la noción de “prácticas inteligentes” (*smart practices*). Este enfoque, propuesto originalmente por Eugene Bardach,<sup>5</sup> se basa en un intento por encontrar los mecanismos causales que permiten que ciertas prácticas logren romper la tendencia de las organizaciones públicas hacia desempeños insatisfactorios. En consecuencia, la investigación sobre “prácticas inteligentes” va más allá de la simple identificación de casos de éxito: se requiere comprender a cabalidad cuáles mecanismos operan para que, en un determinado entorno político, técnico y organizacional, ciertas prácticas logren algo cercano a los objetivos deseados. Así, las lecciones de *Preparing for the Future* no son doctrinas aplicables en todo tiempo y lugar ni ejemplos que imitar, sino prácticas de las que se puede aprender sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas. Desde luego, el reto principal en el momento de tratar de aprender de las lecciones de este caso consiste en asumir las inevitables diferencias organizacionales. En efecto, pocas organizaciones públicas

<sup>5</sup> Eugene Bardach (1998), *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, The Brookings Institution, Washington. El mismo Bardach elabora más sobre las “prácticas inteligentes” en la tercera parte de la edición más reciente de su *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eight-fold Path to More Effective Problem Solving*, 2a. ed., Chatham House, Nueva York (2000).

tienen la capacidad de invertir tiempo y presupuesto en un proceso tan complejo, demandante y extenso de planeación estratégica. Por otra parte, los funcionarios públicos dispuestos a comprometerse (y dedicar prestigio y esfuerzo) en un proceso de planeación de largo plazo son, en realidad, un bien escaso.<sup>6</sup>

Con todo, *Preparing for the future* es un texto sumamente oportuno en un momento en el que la literatura sobre las organizaciones públicas parece demasiado concentrada en lo que los funcionarios *no* pueden hacer o lo que las burocracias hacen mal. Este texto es, como se ha dicho ya, un llamado a dejar la posición exclusiva-

mente reactiva y a optar por un “incrementalismo dirigido”. Pero sobre todo es una alerta contra las simplificaciones que suponen que la planeación estratégica es un momento y no un proceso, y que la inspiración de un líder es suficiente para superar obstáculos políticos y organizacionales. En este sentido, el criterio con el que los autores piden ser evaluados se cumple cabalmente: hacer que el caso de la Fuerza Aérea constituya un ejemplo de cómo una organización puede colocarse en posición de lidiar creativamente (y haciendo uso de múltiples recursos) con oportunidades y desafíos lejanos en el futuro.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, L. Terry sugiere que los funcionarios parecen estar más interesados en su carrera y en la búsqueda de poder que en crear valor público. O, como afirma Alasdair Roberts, “se puede encontrar abundante evidencia de funcionarios públicos que intentan evitar cualquier actividad que se pueda entender como promoción de políticas o propaganda, manteniendo su distancia de los legisladores o los políticos, evitando participar en política de partidos, y evadiendo decisiones que parezcan estar motivadas por consideraciones políticas”. Véanse L. Terry (1998), “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement”, en *Public Administration Review*, núm. 58, 194-200; y A. Roberts (1995), “‘Civic Discovery’ as a Rhetorical Strategy” en *Journal of Policy Analysis and Management*, núm. 14, 291-304.