

I. EL CONTEXTO DECISORIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La "teoría de las organizaciones", como la entendemos en este libro, es el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones. Por definición los administradores públicos actúan en un contexto organizacional. A fin de comprender la relación que la teoría de las organizaciones guarda con la administración pública, es necesario trazar en primer término un marco que defina el campo, lo que hacemos en los tres capítulos de la primera parte. En este capítulo examinamos las decisiones que constituyen el grueso de las actividades de administración pública. Los dos restantes esbozan los *campos organizacionales* en los que los administradores públicos toman decisiones, así como los *vectores normativos* que ayudan a conformarlas.

Por "administradores públicos" nos referimos principal pero no exclusivamente a aquellos —conocidos en una época más delicada como servidores civiles— que tienen la responsabilidad de realizar las tareas del gobierno. En este grupo están los que, en el transcurso de su trabajo cotidiano, aplican las leyes de una localidad y llevan a cabo los dictados civiles de la sociedad. Esto comprende al director de la CIA, al secretario de Recursos Humanos de Maryland y al director de Personal de Lakewood, Ohio. Pero también al trabajador social, al policía de ronda, al empleado del departamento de aguas y al analista del departamento de planeación del condado. Incluye a todos aquellos individuos *en la medida* en que cumplen responsabilidades públicas, aplican las leyes y ejercen un cargo público.

Dicho de una manera simple, los administradores públicos se enfrentan con decisiones que:

- afectan la vida de las personas,
- se toman en nombre del pueblo y
- emplean recursos públicos.

Por lo tanto, los que se encargan de la administración pública son más

ba viviendo con James Crain, de 26 años. En octubre, Alan llegó al jardín de niños con el rostro tan golpeado que no pudo salir en la foto de la clase. El director, Rick Baldwin, dio aviso a la oficina local del Departamento de Servicios Infantiles y Familiares (DCFS).

Más tarde, Baldwin llamó de nuevo al departamento. Un vecino escuchó gritos y llamó a la policía, pero todo se mantuvo en secreto.

En diciembre, sólo tres semanas antes de que Alan fuera asesinado, la oficina de Quincy envió por correo un informe de rutina dirigido a Richardson. Decía que la familia estaba bien.

Esta semana, tras una investigación interna del "casi incomprensible" caso, dos empleados del DCFS fueron "suspendidos hasta que se tome la decisión de despedirlos" y otro superior fue degradado, según dijo el director estatal del departamento, Gregory Coler. Otros seis trabajadores sociales serán sancionados, agregó.

Coler admitió que su dependencia había ignorado o descuidado las advertencias de un párroco, algunos funcionarios escolares, un maestro y la policía.

Cientos de personas asistieron al funeral. Los parientes no reclamaron el cuerpo, pues hubiesen tenido que cubrir los gastos, así que el ayuntamiento donó una muda de ropa nueva y un sepulcro bajo árboles de hoja perenne.

Alan fue sepultado con su oso de felpa en un pequeño ataúd azul donado por extraños. [*The Washington Post*, 29 de enero de 1981.]

ses, rendir cuentas por determinadas consecuencias y justificar ciertos actos. La actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra. Aunque esta mediación no es una actividad nueva, nuestro reconocimiento de su penetración *sí es* relativamente nuevo, al igual que nuestro reconocimiento de la función que cumple el administrador público.

Por ejemplo, en el caso de la acción afirmativa, las reglas y pautas son establecidas por las leyes y los tribunales (aunque no necesariamente en forma clara). Sin embargo, los administradores dan sustancia a esa política al decidir cómo y cuándo intervenir. En virtud de su intervención, la acción afirmativa ha modificado no sólo el lugar de trabajo en general, sino también la idea que los trabajadores tienen de sí mismos. Ha abierto cauces y ha creado oportunidades que no existían; al mismo tiempo —al hacer explícita la propia debilidad de la sociedad— ha suscitado ansiedades y hostilidad al disminuir la cohesión y, a veces, la productividad a corto plazo de la mano de obra. El que esto sea de buen o mal agüero no constituye la cuestión principal por estudiar: el punto crucial es que el administrador, como agente de la voluntad pública, modifica la

sociedad de la que surge el gobierno. Esto ocurre en primer lugar a través del tipo de problemas que la sociedad desea que su gobierno solucione; a saber: "problemas perversos" como el de Alan Madden.

PROBLEMAS DÓCILES Y PROBLEMAS PERVERSOS

Horst Rittel y Melvin Webber han señalado que los problemas para cuya solución tradicionalmente se acudía a los políticos profesionales se han resuelto en gran parte: los caminos están pavimentados, las viviendas construidas, los drenajes conectados (si bien no al gusto de todos). Estos problemas maleables, los que podrían abordarse con sentido común e ingenio, han dado lugar en décadas recientes a otra clase de dificultades. Se trata de los problemas sin soluciones, con respuestas sólo temporales e imperfectas. Tienen que ver con el trazado de una autopista, el establecimiento de un programa escolar, la lucha contra la delincuencia. Rittel y Webber los definen como "problemas perversos", en oposición a los "problemas dóciles" del ingeniero, el constructor de caminos o el científico:

Los llamamos "perversos" no porque sean en sí mismos deplorables éticamente. Empleamos el término "perverso" en un sentido análogo al de "maligno" (en oposición a "benigno") o "vicioso" (como un círculo) o "tramposo" (como un duende) o "agresivo" (como un león, a diferencia de la docilidad de un cordero).¹

Los problemas dóciles se solucionan porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es que se les reste sustancia al decir que son fáciles de resolver, pero tienen una característica importante: cualesquiera que sean las dificultades y complejidades con que se tope su solución, son principalmente de carácter técnico; por ejemplo, la llegada del hombre a la luna y su regreso a salvo a la tierra requirió la solución de un problema monumentalmente complejo, agotador, arduo y costoso, y, sin embargo, dócil.

En cambio, los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado una solución; en realidad, elegir una definición de un problema determina su "solución"; por ejemplo, consideremos las categorías que se emplean al definir el "problema" del desempleo. El Departamento de

¹ Horst W. J. Rittel y Melvin Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4, junio de 1973, p. 160. En el resto de la sección insistimos en la idea de problemas dóciles y perversos propuestos en este artículo.

can análisis instrumentales y reglas para que los problemas perversos sean susceptibles de solución.

Al separar medios y fines, el análisis instrumental nos permite juzgar si un acto organizacional es correcto y, por extensión, si los agentes se condujeron de manera responsable. Al profundizar el análisis instrumental, con el conocimiento adecuado de un problema y la información y los recursos suficientes para resolverlo, se supone que hay estructuras de autoridad organizacional listas para asegurar que los miembros cumplan con las metas y los procedimientos operativos aceptados.

Sin embargo, la metáfora del problema perverso pone en tela de juicio tanto nuestras explicaciones convencionales de los problemas organizacionales como nuestras ideas sobre la responsabilidad y la autoridad. Por inferencia, las teorías de la organización que insisten en que las acciones racionales son primordiales o puramente instrumentales revelan la perversidad de ciertos problemas administrativos. Por extensión, también revelan las limitaciones inherentes al evaluar las soluciones ya sea con fundamentos puramente instrumentales o recurriendo a la sola autoridad organizacional formal. Si, por ejemplo, no hay un acuerdo sobre la atribución apropiada de las responsabilidades morales, institucionales y legales en la muerte del niño Alan Madden, ¿quién puede entonces decidir, aun después del hecho, cómo se hubiera llegado a la solución de su problema y el de la sociedad (evitar su muerte)? Al igual que otros problemas perversos, la muerte de Alan revela que las dificultades y limitaciones de una dependencia se entrelazan con las de otras y otros actores.

Así como los actores organizacionales definirán los problemas de diversos modos, las teorías de la organización pueden definir sucesos similares —en virtud de las diferentes versiones que plantean— de maneras radicalmente distintas.³ Al igual que los propios problemas perversos, la bibliografía organizacional posee una naturaleza "rashomoniana": varios postulados teóricos enmarcan las mismas situaciones en forma distinta, plantean diferentes interrogantes sobre ellas y, por lo tanto, para enfrentarlas proponen soluciones o modos de acción que difieren.

EL ADMINISTRADOR QUE ASUME UNA FUNCIÓN

Si bien algunos problemas pueden circunscribirse de un modo más o menos fácil en términos del número de individuos e instituciones que

³ Un buen ejemplo de cómo planteamientos teóricos distintos modifican la interpretación de la misma situación se halla en Graham T. Allison, Jr., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971, donde el autor analiza la crisis de los misiles en Cuba desde tres diferentes puntos de vista.

afectan, los problemas que muestran aspectos especialmente perversos parecen abarcar una amplia gama de áreas organizacionales, políticas y personales. A fin de simplificar esta imagen en forma analítica, conviene echar mano de varios recursos conceptuales. Uno de ellos es el concepto de función.

Una función es el conjunto de expectativas que acompañan una relación organizacional particular. Hay una bibliografía copiosa sobre diversos aspectos teóricos y empíricos de las funciones que no es necesario revisar en este espacio. Basta con llamar la atención sobre una idea que, de muchas maneras, se ha fijado en nuestro lenguaje cotidiano. "Asumir una función" significa, simplemente, adentrarse en una relación que ya tiene definidos muchos de sus términos. Estas definiciones son a veces legales. Por ejemplo, un administrador público en funciones de director tiene tareas específicas que lo vinculan con sus subordinados, como contratar, despedir y supervisar. También hay expectativas culturales, a menudo incorporadas en las leyes. Por ejemplo, el administrador público como director tendría que ser por lo general árbitro de disputas entre subordinados. Algunas de las expectativas atañen al poder; se supone que el administrador público como director tiene más poder —es decir, es más probable que tenga influencia sobre fuerzas y sucesos internos y externos— que los subordinados.

Pero las funciones no están preestablecidas; también las definen los individuos que las desempeñan y los que responden. Las expectativas que fijamos en quien desempeña una función se ven modificadas tanto por las acciones del individuo como por las de aquellos con quienes la función impone una relación. A medida que aumenta la gama de ocupaciones del administrador público —conforme éste pasa de una función a otra— se requieren cambios significativos en las capacidades, los conocimientos y las destrezas que necesita. Asimismo, hay un cambio en el grado en que ese desempeño, sin importar cuán hábilmente se cumpla, garantiza soluciones o resultados deseables.

ACCIÓN PERSONAL Y ACCIÓN ORGANIZACIONAL

Las acciones —y omisiones— de los funcionarios competentes en el caso de Alan Madden retratan algunas de las patologías de las organizaciones públicas en términos más bien crudos y trágicos. Sin embargo, el caso plantea cuestiones que son genéricamente similares a los problemas perversos con los que se enfrentan incontables administradores públicos rara vez, y sus respuestas, si acaso, son concluyentes. Por ejemplo, ¿dónde está la línea divisoria entre las responsabilidades del gobier-