

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

que el grupo tradicional de servidores civiles. En cualquier nivel de gobierno hay organizaciones —dependencias públicas, comisiones, corporaciones públicas y fuerzas oficiales— cuyos miembros cumplen los mandatos legítimos de la sociedad y así trabajan “en el interés público”. Para nuestros propósitos, también pueden ser vistos como administradores públicos. La línea divisoria aquí es simple de definir pero difícil de trazar: la administración pública es la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo —en nombre de la sociedad, que delega en forma legal— y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales.

Todos los que participan en la administración pública toman decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero además sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones personales que surgen de configuraciones peculiares de factores en situaciones particulares. Las decisiones, como los juicios en que se basan, proceden de las relaciones mutuas entre lo general y lo específico, lo personal y lo impersonal.

La complejidad de estas relaciones queda bien ilustrada en la historia de Alan Madden, que contamos en el recuadro adjunto. Se trata de un niño de cinco años, cuya custodia le había sido retirada a su madre por decisión del Estado y que fue hallado muerto a golpes poco después de regresar a su cuidado. Aunque esta historia es especial por su patetismo, no es única en el sentido de que resume la esencia de los muchos conflictos que enfrentan a diario los administradores públicos: cuándo actuar y cuándo no, cómo rendir cuentas, cómo interpretar la responsabilidad personal y cómo determinar los límites organizacionales de su autoridad y responsabilidad.

La historia pone de relieve el tipo de problemas (y por tanto el tipo de decisiones) que los administradores públicos enfrentan. Los casos tan conmovedores como el de Alan Madden aparecen en la prensa, pero cada día hay miles de casos similares que pasan inadvertidos excepto para sus actores. Su similitud no radica en el patetismo o las consecuencias trágicas, sino en las decisiones que se toman: decisiones sobre la vida de las personas, las condiciones en que trabajan y viven, las formas en que se relacionan.

Desde luego, las decisiones son respuestas a problemas. Tradicionalmente decimos que las respuestas públicas a determinados problemas constan de dos partes; a saber: la “política” o línea de acción a seguir y la “administración” de tal política. Esta distinción entre teoría y práctica de la administración pública resulta útil cuando “administrar” significa simplemente llevar a cabo una tarea. Sin embargo, “administrar” adquiere un significado cada vez mucho más complejo, como conciliar intere-

EL “SISTEMA” TRAICIONA A UN NIÑO DE CINCO AÑOS, MUERTO A GOLPES

Por WAYNE SLATER
Associated Press

Quincy, Illinois, 28 de enero. Alan Madden, de cinco años, fue golpeado durante unas cuatro horas antes de morir, unas veces a puñetazos y otras con un palo forrado de gasa y un rótulo que dice “El gran garrote”. La policía encontró su frágil cuerpo sobre el piso de la sala, con el cabello rubio tinto en sangre y las manos magulladas por tratar de desviar los golpes.

Alan murió el 10 de enero. Su madre y un amigo de ésta han sido acusados del asesinato. Pero desde su muerte, la historia se ha centrado no tanto en quienes lo mataron, sino en los que no lo hicieron:

- El tío, quien ahora declara que le habría contado a todo el mundo sobre las contusiones que vio, pero nadie le preguntó.
- El director de la escuela, quien recurrió a todos los cauces pertinentes cuando Alan llegó al jardín de niños con los ojos amoratados.
- El subprocurador del estado, a 160 kilómetros de distancia, seguro de que cuando los investigadores establezcan la culpabilidad hallarán que “todo mundo hizo su trabajo”, según las reglas del condado.
- Y el juez, quien afirma no haber recibido prueba alguna de maltrato infantil antes de ordenar el pasado mes de agosto que Alan regresara con su madre.

Su madre, Pam Berg, de 24 años, y su padre, Gerald Madden, quien desapareció hace algunos años, fueron interrogados, en 1975, sobre posible maltrato infantil, cuando autoridades del condado de Knox investigaban algunas contusiones en la espalda y las asentaderas de la hermana de Alan, Tina, de siete años.

“Recuerdo cuando la pequeña Tina despertaba de alguna pesadilla gritando ‘¡No, mamita, no lo hagas!’ Vi golpes en esos niños que me parecieron sospechosos”, afirmó su tío Charles Kruger, quien estuvo al cuidado de Alan y Tina durante varios meses en 1976, mientras su madre cumplía una sentencia en prisión por falsificar un cheque.

Al ser puesta en libertad, la señora Madden se encaminó a Colorado. Sus esfuerzos por recuperar a Alan y Tina fueron infructuosos.

Regresó hace varios años con un nuevo novio y una nueva hija, Nicole, y dijo que quería tener a sus hijos con ella.

Se celebraron audiencias. El tío no fue interrogado sobre maltrato. Los problemas pasados se le imputaron al padre o no se tocaron.

“Ella se veía bien; dijo que estaba asistiendo a la escuela”, afirmó el juez de circuito William Richardson, en cuya audiencia sólo se abordó el interés de la madre en los niños, dónde viviría y cómo pagaría alimentos y ropa.

El pasado mes de agosto, Alan y Tina regresaron con su madre, quien esta-

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.

Estadísticas Laborales utiliza siete definiciones diferentes del concepto (y por ende del problema) de desempleo, que difieren si se toman los trabajadores de tiempo parcial o si bien sólo se cuentan los jefes de familia o también los dependientes. Así, en abril de 1977, el desempleo en los Estados Unidos fue, con sus variaciones, de 1.9, 3.1, 4.4, 6.5, 7.0, 8.6 y 9.9 por ciento.

Las definiciones alternativas son tan comunes que a veces olvidamos su significación. Las cosas se aclaran cuando uno examina las definiciones occidentales aplicadas a culturas no occidentales. Por ejemplo, Gunnar Myrdal, tras revisar diversos intentos para medir el desempleo en el sur de Asia, señala:

Pero sería ilógico suponer que el remedio para la escasez que hemos advertido consiste simplemente en el perfeccionamiento de las técnicas y en ganar experiencia en la depuración. La diferencia fundamental radica en el marco analítico que ha guiado estas investigaciones. En general, estos estudios se han realizado para plantear las interrogantes que los economistas occidentales desearían investigar en sus propios países. Pero al mismo tiempo suele reconocerse que las categorías occidentales no pueden transferirse intactas al medio sudasiático.²

Esta comparación entre occidental y no occidental sólo subraya las dificultades de definir un problema. Si el problema de desempleo es que trae penurias económicas a las familias, entonces es necesario dar empleo a todos los jefes de familia que son su sostén. Por otro lado, si el problema es la privación económica y el bienestar psicológico, entonces hay que dar empleo a todos los que pueden y quieren trabajar, incluyendo a los jefes de familia y a sus dependientes. No tiene sentido discutir si una de las soluciones es correcta y la otra incorrecta; empero, cabe argumentar que una es mejor (o peor) que la otra en un momento dado.

Los problemas sociales implican, en parte, una discrepancia entre cómo vemos las cosas y cómo creemos que deberían ser. Sin embargo, con los problemas perversos la manera de entender la discrepancia en un momento dado determina la forma de resolver el problema en ese contexto. Esta interacción entre ver y escoger se aprecia en el "problema de la pobreza" de los Estados Unidos. La "pobreza" en las actividades legislativa, judicial y ejecutiva ha sido definida con mayor o menor constancia desde el régimen de Richard Nixon como "la falta de dinero" (podrían darse otras definiciones en términos de posición social, educación u oportunidades). El "nivel de pobreza" se volvió entonces un "pro-

² Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Pantheon, Nueva York, 1968, p. 2221.

blema de distribución del ingreso", que resulta (técnica o políticamente) más accesible que si fuera, digamos, uno "cultural".

Dado que los problemas perversos son objeto de innumerables definiciones políticas, no hay pruebas concluyentes para medir la eficacia de sus soluciones. En general, una vez que un puente se ha construido (un problema más bien dócil, aunque decidir su ubicación puede no serlo), es posible determinar si ha resuelto el problema planteado, es decir, mover cierto tráfico de un sitio a otro en forma segura. En cambio, en los problemas perversos, la solución misma está sujeta a volverse parte del problema: un programa de capacitación para el empleo prepara trabajadores calificados, cada uno de los cuales reemplaza a dos empleados menos especializados; un menor salario mínimo para adolescentes ayuda a elevar la proporción de muchachos con empleo, pero a expensas de trabajadores de mayor edad que requieren un salario mínimo más alto. Así, toda solución influye no sólo en el problema que se ha fijado como objetivo (uno así lo espera), sino también en ese otro del que el problema original era sólo un síntoma, y los efectos no van necesariamente en la misma dirección.

Además, debido a su singularidad, los problemas perversos no son abordables con las rutinas habituales de análisis y evaluación. En consecuencia, hasta donde es posible hacer una lista previa de las soluciones de un problema perverso, es difícil que éstas sean excluyentes. Podemos reducir el desempleo definiéndolo de un modo diferente, incrementar el monto de trabajo, aumentar el número de empleos, reducir el tamaño de la mano de obra o incluso cambiar la naturaleza del trabajo.

Por último, al lidiar con problemas perversos, los administradores públicos en tanto que supresores de problemas no tienen derecho, en un sentido político, a equivocarse: son responsables de las consecuencias sociales de sus "soluciones". Sus actos y omisiones influyen en personas cuya vida se ve afectada por las secuelas.

LAS ORGANIZACIONES COMO SOLUCIONES DE PROBLEMAS PERVERSOS

"Dócil" y "perverso" representan los extremos del mismo fenómeno, más que categorías aparte. Como tal, la noción de problema perverso sirve como recordatorio metafórico de nuestras limitaciones para controlar el mundo social. En cierto sentido, la mayoría de los problemas que el gobierno enfrenta, al menos en algunos aspectos, son perversos. Sin embargo, cuando se ocupa de un problema perverso, se ve en la necesidad de hacerlo "dócil" o limitarlo de alguna manera. Como actores cruciales en estos esfuerzos, son los administradores públicos quienes apli-

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-