

GESTION PUBLICA, ANALISIS Y EVALUACION DE POLITICAS

Delimitación de contenidos y bibliografía

Por XAVIER BALLART

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. GESTIÓN PÚBLICA VS. GESTIÓN PRIVADA.—III. GESTIÓN PÚBLICA: 1. *Gestión estratégica y liderazgo*. 2. *Gestión del entorno político*. 3. *Gestión de la organización*.—IV. ANÁLISIS DE POLÍTICAS: 1. *Análisis como herramienta: producir y comunicar consejo útil*. 2. *Análisis del proceso político y del comportamiento administrativo*.—V. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS: 1. *Evaluación como técnica de investigación social aplicada*. 2. *Evaluación como instrumento de negociación en el proceso político*. 3. *Evaluación e indicadores: remisión a control de gestión*.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA POR TEMAS.

I. INTRODUCCION

En los últimos diez años hemos asistido a la aparición de la «gestión pública» y del «análisis» y «evaluación de políticas públicas» como campos de investigación y objeto de docencia. Este es un espacio académico que suscita interés por la importancia del sector público y por las expectativas puestas en unas disciplinas aplicadas que prometen tener en cuenta la especificidad del sector público y por tanto la necesidad de un enfoque diferencial respecto al aplicado en los programas de administración de empresas.

El número de académicos que se dedican a estas materias es sin embargo muy reducido, mientras que las escasas aportaciones en forma de artículos o libros reflejan que todavía se está en una etapa de desarrollo inicial donde predomina la actividad de presentación de ideas importadas de fuera. Si bien se pueden encontrar aplicaciones de interés en campos afines, como en economía aplicada, organización de empresas o psicología social, queda todavía por desarrollar una buena base de

estudios sobre los que fundamentar aportaciones de mayor contenido teórico que puedan encontrar una cierta receptividad tanto en el mundo real como en el «mercado» de la investigación internacional.

Existe una cierta confusión en torno a los conceptos de «gestión», «análisis de políticas» y «evaluación de programas», lo que afecta a la docencia y puede tener un impacto importante en el tipo de investigación que se desarrolle. En primer lugar, hay confusión en relación al concepto de gestión y respecto a las diferencias o similitudes entre gestión pública y gestión privada. En segundo lugar, se suele utilizar el mismo término «análisis de políticas», tanto para el análisis de posibles alternativas a adoptar por una administración ante un problema, como para el análisis del proceso político que lleva a la adopción de una política. Por último, se suele confundir el proceso de valoración político de las políticas con las distintas aproximaciones —fundamentalmente metodológicas— al problema de determinar el impacto de una política o de analizar su proceso de aplicación.

En este artículo se señalan los contenidos esenciales de la «gestión pública», del «análisis de políticas» y de la «evaluación de programas», sobre la base de revisar bibliografía reciente, de primera línea, en estos tres campos. Con ello se persigue el doble objetivo de fundamentar una determinada visión de la dirección y métodos por los que deberían apostar los programas de docencia e investigación, además de aportar información bibliográfica clasificada y ordenada que sirva de marco referencial a la producción española en estos campos. Tanto en el texto como en la bibliografía se señalan las obras más significativas sin hacer referencias a publicaciones españolas lo que sin duda daría lugar a otra publicación.

II. GESTION PUBLICA VS. GESTION PRIVADA

El Profesor Wallace Sayre dijo una vez que «la gestión pública y privada son similares en todos los aspectos de menor importancia». G. Allison (1987) utilizó esta frase en forma interrogativa para estructurar su conocido artículo sobre esta cuestión. Esta línea de argumentación ha tenido continuidad hasta nuestros días dando lugar a una extensa literatura sobre el tema. En *Bureaucracy* de Wilson (1989), quizás se pueda encontrar la explicación más completa de las limitaciones características del sector público. Wilson se refiere fundamentalmente a tres factores: (1) incentivos y fuentes de ingresos: «Las administraciones públicas no pueden retener y dedicar al beneficio privado de sus miembros las ganancias de su organización»; (2) la utilización de los factores de producción: «las administraciones públicas no pueden decidir sobre la utilización de los factores de producción de acuerdo con las preferencias de sus administradores»; y (3) los objetivos: «las administraciones públicas deben perseguir objetivos que les vienen impuestos». En este sentido, a menudo, deben incluir en su misión la consecución de objetivos contextuales, como por ejemplo, la equidad en el trato, lo que contribuye a desarrollar una gestión orientada a las restricciones en lugar de centrarse en las tareas necesarias para conseguir los obje-

tivos primarios. Wilson, y tantos otros autores (Dilulio, 1994), también se refieren a la dificultad de gestionar cuando no hay cuenta de resultados, el «bottom line» al que acaban refiriéndose todas las decisiones en gestión privada.

Existe asimismo una literatura igualmente extensa que defiende la similitud de la gestión pública y privada. En 1967, Galbraith argumentaba cómo las grandes corporaciones norteamericanas, al igual que las administraciones públicas, estaban dominadas por «tecnestructuras» que seguían su lógica burocrática en lugar de los dictados del mercado. La idea de que todas las burocracias son iguales se extendió rápidamente. Posteriormente, Peters y Waterman popularizaron la idea de que las empresas podían romper con este modelo si hacían como las empresas excelentes que estudiaron en su conocido libro. (Peters & Waterman 1982). La respuesta desde el sector público no se hizo esperar: si las empresas privadas podían y habían conseguido cambiar, lo mismo podían y debían hacer las administraciones públicas, dando lugar a una nueva literatura sobre innovación en la gestión pública. Algunas publicaciones recientes siguen esta línea de argumentación. Moore (1995) en *Creating Public Value* defiende una visión del gestor público próxima a la del gestor privado. Si de éste se espera que responda a las necesidades del mercado, que sea dinámico y que innove para crear valor, lo mismo cabe esperar del gestor público a quien corresponde integrar (1) capacidad de juicio sobre lo que tiene valor y es eficaz; (2) un diagnóstico de las expectativas políticas; y (3) capacidad de cálculo de lo que es operativamente factible. Moore se basa en los casos de gestores públicos que han sabido encontrar la manera de integrar substancia, política y administración, para afirmar que ello es posible y que las limitaciones son superables (1).

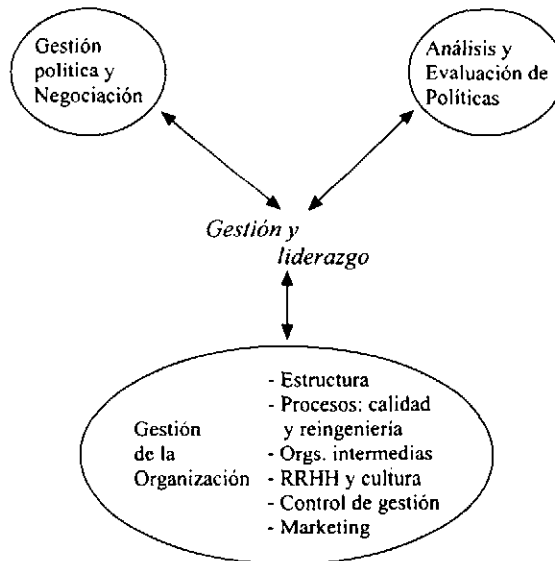
En general, se puede afirmar que las propuestas de reforma administrativa, tanto el «reinventing government» de Osborne y Gaebler (1992), como los paradigmas académicos de Hood (1991) o Barzelay (1992), parten de la necesidad de superar un modelo burocrático de administración para acercar la gestión pública a las formas de gestión privada. ¿Significa esto que «gestión» es fundamentalmente «gestión», y no importa por tanto que tenga lugar en un entorno público o privado?

(1) La visión tradicional de la administración pública, construida sobre la base de la separación entre política y administración, es contraria a la idea de un gestor público innovador. Al contrario de lo que sucede en el sector privado donde la innovación es clave para la supervivencia financiera y donde el directivo es animado a tomar iniciativas y a aprender continuamente para ir adaptando la organización a las necesidades del mercado, en el sector público, la iniciativa y la innovación son percibidas como un riesgo que es preciso evitar en tanto no es lícito «jugar» con dinero público, lo que multiplica los mecanismos de control y la exigencia de transparencia en todas las actuaciones. Una cuestión clave es por tanto la de articular mecanismos de control que dejen suficiente «cuerda» al gestor público y que aseguren al mismo tiempo la capacidad de control e intervención de sus superiores políticos o administrativos. Al igual que sucede en las organizaciones privadas, es posible especificar los términos, la frecuencia y el modo en que los gestores públicos deben pasar cuentas de su actuación. A otro nivel, es posible contruir mecanismos más especializados de control de resultados y de evaluación de las políticas. Ver MOORE, 1993.

Aun tomando como modelo para el sector público la evolución y la práctica del sector privado, existen dos ámbitos en los que la gestión pública es claramente distinta de la gestión privada. En primer lugar, en las formas de análisis que precisa para tomar decisiones sobre sus «productos», los programas y las políticas, dada la inexistencia de mercado. En segundo lugar, en la gestión por arriba, del entorno político, que es claramente distinto y probablemente más complejo, que el entorno «político» al que tiene que responder un gestor privado. Ello a pesar de que el gestor privado puede perseguir objetivos públicos o tener obligaciones respecto a una pluralidad de «actores políticos», ya sean los accionistas de la empresa, sus empleados directos, los sindicatos o hasta la prensa y las instituciones políticas.

Como puede verse en la fig. 1, el estudio y la formación en gestión pública, comprende el *análisis y evaluación de las políticas* —a la que se refiere la segunda y tercera parte de este artículo— así como la *gestión del entorno político*, del que no puede prescindir el gestor público y que, al contrario, puede condicionar su actuación de forma significativa. Pero gestión pública también es *gestión* en el sentido que tiene este término en las facultades e institutos de administración de empresas y que suele traducirse en una serie de especialidades —recursos humanos y cultura, estructura, procesos de producción, sistemas de control, marketing— que han venido a constituir el núcleo duro de la formación en gestión. Con la salvedad de que también es necesario adaptar estas especialidades a las características del

FIGURA 1.—Componentes de la gestión estratégica



Elaboración propia sobre la base de las explicaciones del Prof. Moore de KSG-Harvard.

entorno público en la medida que las ideas desarrolladas en el sector privado puede que no sean aplicables directamente. Ello puede verse con claridad al considerar recursos humanos o marketing, por poner dos ejemplos distintos. En el primer caso, debido a las restricciones que suele imponer el legislativo en todo lo relacionado con el empleo público en defensa de valores políticamente relevantes. En el segundo caso, debido a las sospechas que suscita inicialmente la idea de que la administración pública intente persuadir a los ciudadanos para que hagan algo que en principio no harían por propia voluntad (2).

III. EL ESTUDIO DE LA GESTION PUBLICA

1. *Gestión estratégica y liderazgo*

En el sector público, se suele denominar «análisis de políticas» —primera de las dos acepciones que se comentan más abajo—, al examen prospectivo de los efectos y de los costes de una política, esto es, a la aplicación de un conjunto de técnicas derivadas de la economía, la estadística y la gestión operativa con las que se pretende determinar si una política-solución es la adecuada, con anterioridad a su puesta en práctica. En el sector privado —a pesar de que para algunos ha caído en desgracia (Mintzberg, 1994)—, la técnica que se ha utilizado para anticipar el futuro es la *gestión estratégica*.

Dado que dedicamos un apartado entero a análisis y evaluación de políticas, interesa señalar aquí la importancia del concepto de estrategia organizativa y de las ideas con las que se suelen asociar a los líderes de una organización —valoración del entorno político y administrativo, determinación de macro-objetivos para distintas organizaciones, rol de los valores y de la cultura— para dar un sentido a la actuación de una organización pública. Por ello, es importante, tanto la literatura sobre gestión estratégica (Porter, 1980; Andrews, 1987; Bryson, 1988 —para el sector público—; Hay, 1990; Mintzberg y Quinn, 1992; y Mintzberg, 1994 —para una visión más crítica—), como la literatura sobre liderazgo (Bennis & Nanus 1986; Gilmore, 1988; Kotter, 1990 —sobre las diferencias entre gestión y liderazgo— y Behn, 1988 y 1991 y Heifetz, 1994 —para sector público). Por otra parte, liderazgo y una concepción estratégica de la gestión aparecen como elementos claves de la literatura sobre calidad, cambio e innovación.

(2) Ello, a pesar del valor que puede tener para el gestor público la experiencia del sector privado en las formas de retribuir al personal, por ejemplo, o una estrategia de comunicación acertada que haga comprensible las políticas y genere el apoyo y la cooperación de aquéllos sin los que determinados resultados no se producirían, ya sea pagar impuestos o mantener la ciudad limpia.

2. Gestión del entorno político

El éxito en la gestión de una organización pública depende de la habilidad para gestionar el entorno político. En buena medida, el oficio del directivo público consiste en gestionar la política que tiene lugar en relación con la actividad y las políticas de su organización con el objeto de obtener un conjunto coherente de medidas y resultados finales. La capacidad técnica o la coincidencia en los puntos de vista con el gobierno o el partido que nombra a un directivo público puede que no sean suficiente fuente de poder ante la indiferencia de determinadas personalidades políticas, los intereses de grupos privados, la forma en que se presenta un tema en los medios de comunicación o la dependencia del personal de la organización cuando se propone una política que no encaja bien con las creencias y cultura previamente existentes.

La literatura sobre «la política» de la gestión pública es reciente, si bien a menudo se pueden encontrar materiales interesantes en los libros de memorias o biográficos de personas que han ocupado puestos de responsabilidad en la administración. Algunas publicaciones responden al perfil de consejos prácticos desde la experiencia: éste es el caso de la obra de G. Chase y E. Reveal (1983). Una aproximación más académica pero igualmente construida sobre la base de casos, es la de P. B. Heyman en *The Politics of Public Management*, 1987. Más recientemente se ha publicado: E. C. Hargrove y J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, 1991; M. A. Levin y M. B. Sanger, *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*, 1994; R. Hass, *The Power to Persuade: How to Be Effective in Government, The Public Sector, or Any Unruly Organization*, 1994.

La idea de autoridad compartida y por tanto de gestión a través de otros —o de «gestión indirecta»— se encuentra en la base del concepto de gestor negociador. La literatura sobre negociación es muy extensa y tiene su principal desarrollo en la teoría económica. Una obra clave para la formación en gestión es D. Lax y J. K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, 1986. Sobre incentivos para negociar, se puede ver H. Raiffa, 1982. Sobre los problemas que pueden causar determinadas personalidades poco propensas a ceder en una negociación, R. Fisher y W. Ury, 1991.

Una tercera fuente de literatura sobre la «política» de la gestión puede encontrarse en los estudios de ciencia política sobre las relaciones entre los principales cargos políticos (presidentes, ministros) y su entorno inmediato dentro de la administración, ya sean directivos o el personal de apoyo que forma los gabinetes. El modelo para este tipo de literatura en el contexto norteamericano continúa siendo la obra de R. E. Neustadt, varias veces reeditada y ampliada, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 1990.

3. Gestión de la organización

La gestión pública, como la gestión privada, también es gestión de los principales elementos que integran una organización. La organización de la estructura y de los

procesos de producción ha sido una de las principales responsabilidades de la función gerencial. Otros elementos fundamentales para la gestión son recursos humanos-cultura y sistemas de información y control.

A) Estructura y procesos

Para estructura, Mintzberg, 1993, continúa siendo la principal referencia. Este autor ha ido actualizando su obra con *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs. Alternativamente, puede utilizarse, Daft, *Organization Theory and Design*, 1992.

La aproximación analítico-cuantitativa a la gestión de procesos de producción puede encontrarse en cualquier manual de gestión operativa. Dos obras recientes en este campo son las de Dilworth, 1996, y Heizer y Render, 1996, cuarta edición, si bien en este campo existe una abundante literatura en castellano. El análisis de problemas característicos del sector público, como las colas, puede igualmente encontrarse en las aproximaciones cuantitativas al análisis de políticas públicas. La obra clave, en este sentido, es la de Stokey y Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, de 1978.

B) Calidad y reingeniería

Dos tendencias generales han afectado, sin embargo, la visión tradicional sobre estos temas. Por una parte, la creciente preocupación por la calidad y por concebir al destinatario de una actividad o servicio como cliente, tendencia que procede una vez más del sector privado. Por otra parte, la necesidad de modificar estructura y procesos —el llamado «reengineering»— con el doble objetivo de ganar en eficiencia operativa y calidad, y al mismo tiempo, hacer posible el cambio hacia una organización menos burocrática, más flexible y dinámica. Las principales ideas en este sentido tienen que ver con la adopción de estructuras horizontales, el rediseño radical de los procesos y la formación de equipos, eliminando supervisores e incentivando la asunción de responsabilidades y el desarrollo de nuevas habilidades.

Existe pues una literatura sobre gestión de servicios —Heskett, Sasser, y Hart, 1990; Zeithaml, Parasurman, y Berry, 1990; Gutek, 1995— y una literatura específica de aplicación de esta filosofía al sector público como motor de cambio e innovación —Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, 1992, Dilulio, Jr., Garvey y Kettl, *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, 1993 (3).

(3) Un aspecto concreto de la gestión de servicios pero de gran aplicación en el sector público es la idea de participación del cliente o ciudadano obligado —cuando se trata de una imposición— en la producción del servicio. Esta aproximación fue inicialmente tratada en R. PARKS: «Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations», *Policy Studies Journal*,

La literatura sobre calidad total es muy amplia: una guía útil es la de Ciampa —un consultor de prestigio: *Total Quality. A User's Guide for implementation*, 1991—. Para una visión crítica: Harari, «The Reason Why TQM Does Not Work», 1993. Sobre formación de equipos, Hirschhorn, 1991. Sobre las dificultades que conlleva el cambio a equipos autodirigidos, ver en el *Journal of Quality and Participation*: Holpp, 1993; Sims, Jr. 1994 y Lathin, 1994. Una buena síntesis con ejemplos de «reengineering» puede leerse en *Harvard Business Review*, Hammer, 1990.

C) Utilización de organizaciones intermedias

Otra tendencia importante, característica del ámbito público, es la utilización de organizaciones intermedias, a caballo entre el sector público y el sector privado, para la prestación de servicios públicos. Esta tendencia puede apreciarse de forma muy clara, pero no exclusivamente, en el ámbito de los servicios sociales. La utilización de organizaciones cívicas, sin ánimo de lucro o de carácter religioso suele formar parte de una estrategia de reducción de los efectivos de la administración. Por lo general esta estrategia presenta otras ventajas relacionadas con la mayor capacidad de estas organizaciones para alcanzar y comprender la realidad de los problemas. La debilidad de esta estrategia deriva de los problemas de selección y control de la calidad de los servicios prestados por organizaciones intermedias cuando están haciendo uso de autoridad y recursos públicos. Cuestiones que han generado una literatura específica como puede verse en Berger y R. J. Neuhaus, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, 1977; Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 1987; y en Smith y Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, 1993.

D) Recursos humanos y cultura

Tanto en el sector privado como en el sector público, la gestión de los recursos humanos ha ganado importancia en los últimos años, pasando de ser una función relativamente marginal y sin poder dentro de la organización, a una función clave para los programas de cambio organizativo y de gestión estratégica.

La literatura del sector privado ha señalado de forma clara la necesidad de integrar la gestión de personal en la gestión estratégica a través de la gestión del ciclo selección-retribución-promoción-formación y desarrollo, de acuerdo con los macro-objetivos y las estrategias de la organización y de la mayor participación de los directivos de personal en los procesos de decisión. Una relación de textos claves

1001-1011, 1981. También puede verse en C. LEVINE: «Citizenship and Service Delivery: The Promise of Co-Production», *Public Administration Review*, January/February, 1984, 178-186.

para sector privado debería incluir las siguientes obras: Fombrun, Tichy y Devanna, *Strategic Human Resource Management*, 1984; Miles, y Snow, 1984; Schuler y MacMillan, 1984; Beer, Spector, Lawrence, Mills, y Walton, 1985; Drucker, 1986 y 1988; Lawler, 1988; Kochan, y Osterman, 1994; Argirys, 1993; Pfeffer, 1995 y Hax y Majluf, 1996.

En la literatura del sector público puede encontrarse una visión muy similar al ponerse de relieve el carácter esencial de los recursos humanos en la determinación de estrategias de cambio que sean prácticas y factibles dado el carácter intensivo en personal de la actividad de las administraciones públicas (McGregor Jr., «The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource», 1988; Perry, 1993; Lane, 1994; Mesch, Perry y Recasino Wise, «Bureaucratic and Strategic Human Resource Management: An Empirical Comparison in the Federal Government», 1995).

A nivel de cada una de las fases del ciclo de gestión de recursos humanos, la literatura es bastante extensa, si bien cabe señalar algunas publicaciones claves para la comprensión de algunas alternativas a las políticas que tradicionalmente se han asociado al modelo burocrático de organización. Para una visión general, el libro de lecturas editado por Schuler, Youngblood, y Huber, 1988, incluye capítulos sobre una amplia variedad de temas. En concreto sobre retribución y evaluación de rendimiento: Kearney, 1985; Kanter, «From Status to Contribution: Some Organizational Implications of the Changing Basis for Pay», 1988; Lawler, *Strategic Pay*, 1990; Perry, «The Merit Pay Reforms», 1992. Sobre comportamiento individual y motivación, McGregor, 1960; Herzberg, «One More Time: How Do You Motivate Employees?», 1968; Kanter, 1982; Ross y Nisbett, 1991 y Alderfer, 1991.

Finalmente, la literatura sobre recursos humanos ha venido a reconocer la importancia de la cultura, «el carácter» o «la personalidad» de las organizaciones, como factor determinante de la gestión de la innovación y del cambio (Frost, *Reframing Organizational Culture*, 1991; Kotter y Heskett, 1992, Martin, 1992; Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 1992; Trice y Beyer, 1993). La cultura es el resultado de la acción colectiva durante años de los miembros de una organización, de las decisiones y de las políticas adoptadas en el pasado. La cultura puede ser influida tanto por los procedimientos formales como por la manera informal de proceder día tras día, de ahí las dificultades para su cambio en un periodo temporal reducido (Lorsch, 1986; Beckhard y Harris, 1987; Garvin, «Building a Learning Organization», 1993; Senge, 1994; Kotter, «Leading Change: Why Transformation Efforts Fail», 1995).

Tres casos concretos de programas nacionales de reforma de las estructuras gubernamentales y de su cultura han recibido la atención de profesionales e investigadores. Son los casos de Nueva Zelanda (Wistrich, 1992), Australia (ATFMI, 1992) y el programa de la «reinención del gobierno» en Estados Unidos (Gore, 1993).

E) Control de gestión

Gestión se asocia a menudo con control. Con la función de control, se intenta determinar si se han producido los resultados deseados. A diferencia de la gestión estratégica, el control de gestión es una actividad sistemática que puede repetirse de forma continuada con el objeto de obtener información periódica sobre la eficacia de las estrategias y actividades desarrolladas por una organización.

La literatura sobre contabilidad de costes es muy amplia y puede encontrarse en la bibliografía específica de esta disciplina. Sin embargo, algunas publicaciones recogen la adaptación de nuevas formas de contabilidad a las características específicas del sector público y a los programas de innovación en la gestión. Por ejemplo, en el caso del programa de «reinención del gobierno» estadounidense, Kehoe, Dodson, Reeve y Plato desarrollaron *Activity-Based Management in Government*, 1995 como una nueva forma de control de gestión.

Si bien los recursos que utiliza una organización siempre pueden traducirse a unidades monetarias y, por tanto, a costes, resulta mucho más difícil medir outputs e impactos. En el sector privado, los ingresos por la venta de los productos son en sí mismos, una buena medida de output, aunque tampoco incluyen actividades que pueden tener un valor social, como por ejemplo, la disminución en la contaminación del medio ambiente. En el sector público, resulta casi imposible tener una buena medida de resultado final. Así, por ejemplo, si bien es posible cuantificar el número de estudiantes que finalizan el curso un determinado año, resulta más difícil determinar cuanta educación obtuvo cada uno de ellos. Además, una misma organización pública suele prestar varios servicios de características muy distintas, con lo que resumir los distintos «productos» en una sola medida final, como suelen hacer las organizaciones privadas, es casi imposible. En el mismo sentido, la idea de calidad se refiere a algo que escapa a la cuantificación de los outputs o de los ingresos y que a menudo depende estrictamente del juicio individual de las personas. Otros efectos intangibles como la imagen de una organización, el sentido de lealtad o el orgullo que pueda generar, por ejemplo, un programa de formación, son muy difíciles de medir. Sobre las dificultades de medir rendimiento en el sector público: Wholey, Abramson y Bellavita, 1986; Brizius y Campbell, 1991; Dilulio, Jr. *Measuring Performance When There is No Bottom Line*, 1994.

De ahí la importancia de la evaluación de programas como conjunto de técnicas que intentan refinar las medidas y obtener información, ya sea sobre el producto «bruto» de las políticas, o, en otros casos, sobre su impacto neto en sus beneficiarios directos o en la sociedad. Esta es una literatura propia del sector público, cuyo equivalente en el sector privado, suele tener metas menos ambiciosas y se limita estrictamente a la contabilidad de costes y a la medida de actividades y productos finales como puede verse en Anthony y Young, *Management Control in Nonprofit Organizations*, 1988; Young, 1984 y Hongren y Foster, *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*, 1987.

IV. ANALISIS DE POLITICAS

El estado actual del análisis de políticas como disciplina se caracteriza por la indefinición de sus fronteras, por la falta de un cuerpo intelectual central y por la inexistencia de un sistema que regule su práctica profesional. Al mismo tiempo, el análisis de políticas ocupa un espacio profesional que no es discutido por otras disciplinas como la economía, la ciencia política o la sociología, en la medida que estas ciencias sociales siguen una tendencia que les lleva a valorar la investigación básica, formal, abstracta y deductiva, antes que la investigación aplicada. El repaso de la literatura ha de permitir sin embargo, ofrecer una idea bastante clara de lo que se suele entender por análisis de políticas en el contexto internacional.

De entre las varias concepciones que se pueden encontrar, aquí se ha optado por entender que el análisis de políticas consiste fundamentalmente en *producir y comunicar consejo útil*. En este sentido, el análisis de políticas es una actividad que pasa necesariamente, de forma ordenada o desordenada, por tres fases: comprensión de un problema, análisis de posibles soluciones y comunicación. La primera literatura del análisis de políticas se centra en las dos primeras, mientras que en los noventa ha aparecido una literatura que se centra en los aspectos retóricos y de comunicación.

Sin embargo, también se suele utilizar el término análisis de políticas para referirse al *análisis del proceso político y del comportamiento administrativo* que tiene lugar durante la formulación y desarrollo de las políticas públicas. Esta literatura, fundamentalmente de ciencia política, sociología de las organizaciones y comportamiento burocrático, suele organizarse por fases, atendiendo de forma separada a los procesos de inclusión de un tema en la agenda pública, de decisión y de implementación. En la medida que se centra en los actores políticos y organizativos y en sus relaciones en torno a una o varias políticas, es una literatura claramente distinta de la de gestión o de la de análisis en el sentido anterior, si bien gestión y análisis requieren un buen conocimiento del contexto institucional, político y administrativo.

1. *Análisis como herramienta: producir y comunicar consejo útil*

La palabra *análisis* viene de la palabra griega que significa descomponer en partes. La formación en análisis de políticas suele distinguir entre una serie de etapas del proceso analítico que, sin embargo, se pueden resumir en tres: por una parte, la comprensión del problema —valorar datos sobre el problema, categorizar el problema, modelar el problema identificando variables relevantes—; por otra parte, analizar posibles soluciones —identificando y organizando datos y teorías relevantes, fijando objetivos que sirvan de criterio de valoración, especificando alternativas y preveyendo su impacto y consecuencias—. A estas dos partes habría que añadir una tercera que consiste en la elaboración y comunicación de las soluciones propuestas al usuario del análisis. Un ejemplo de análisis en tanto que consejo para la toma de

decisiones es lo que precisó el gobierno español cuando modificó su plan de transporte ferroviario y optó, entre otras alternativas, por construir la primera línea de alta velocidad (4).

En *A Primer for Policy Analysis*, Stokey y Zeckhauser (1978) están muy cerca de la aproximación científica tradicional. Entienden que «el policy analysis es una disciplina para trabajar en el sistema político-económico, y no para cambiarlo» y centran su obra en los métodos cuantitativos derivados de la economía neoclásica, de las matemáticas y de la gestión operativa. En su libro, se dedican capítulos al análisis de colas, simulaciones, modelos de Markov, análisis coste-beneficio, programación lineal y análisis de decisiones. Otros libros más recientes, como *Policy Analysis: Concepts and Practice*, de Weimer y Vining (1989), ponen un mayor énfasis en la formación económica —fallos de mercado como justificación de la intervención pública, análisis coste-beneficio como herramienta para predecir las consecuencias de distintas alternativas—, si bien también dedican algunos capítulos a la importancia del contexto en el que opera el analista y a las estrategias para poder influir en la adopción de la política analizada. De esta forma se aproximan a la concepción de Wildavsky en el sentido de que el «policy análisis» no es sólo ciencia, sino también arte, «art and craft» (Wildavsky, 1979).

La concepción del análisis de políticas como una forma de retórica encuentra su formulación más clara en el libro de Majone *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (1989). Majone pone el énfasis en la argumentación y en la persuasión, por encima de las propiedades formales del análisis. Majone se centra en la idea de cómo influir en el proceso de deliberación política, antes que en la idea de proporcionar evidencia de forma neutral. Para Majone, el analista de políticas es un «productor de argumentos, más similar al abogado —un especialista en argumentos legales— que al ingeniero o al científico». Esta concepción ha sido desarrollada en la obra colectiva editada por Fischer y Forester (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, o en *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

En buena medida ésta es la reacción de la disciplina a la crítica de los primeros años de discurso exclusivamente analítico. En deLeon, 1988, por ejemplo, se ponía

(4) Las alternativas que se plantearon eran múltiples y complejas. El gobierno podía optar por invertir en la red existente, concentrar inversiones en cercanías, modificar paulatinamente el ancho de vía español para adaptarlo al resto de Europa, empezar por construir una línea de alta velocidad, desarrollar un tren de tecnología española aunque no fuera de alta velocidad..., o, en el caso de optar por la alta velocidad, optar por distintas vías de comunicación o por las distintas tecnologías y experiencia que le ofrecían los países más desarrollados en transporte ferroviario: Japón, Alemania y Francia. La decisión del gobierno no era simple en la medida que las decisiones sobre política ferroviaria no se pueden disociar de la política del gobierno con otros medios de transporte. Por otra parte, más allá de la racionalidad estrictamente técnico-económica, el gobierno tenía que forzosamente atender a factores de naturaleza política en la medida que las decisiones sobre inversión ferroviaria tienen importantes consecuencias para las empresas-países proveedores de tecnología, las regiones y ciudades interesadas en mejorar sus comunicaciones y los ciudadanos que pagan los impuestos con los que se financian esta y otras políticas.

de relieve la pobre utilización de los análisis en los procesos de decisión y su substitución por mecanismos de decisión política. La atención sobre el lenguaje del análisis de políticas ha dado lugar a algunas distinciones en función del tipo de discurso (White, 1994) o de la audiencia (Throgmorton, 1991). El énfasis puesto en la retórica no debe hacer olvidar que un argumento para ser persuasivo, tiene que estar «bien motivado y cuidadosamente construido a partir de materiales empíricos y analíticos que sean accesibles a lectores reflexivos» Lynn (1989, 303:306). El «argumentative turn» sirve para reconciliar el análisis de políticas como conjunto de técnicas con el funcionamiento real de las instituciones, pero no debería servir para transformar la disciplina en un mero instrumento ideológico.

2. *Análisis del proceso político y del comportamiento administrativo*

La mejor ilustración del concepto de análisis de políticas como estudio del «policy making» puede verse en el libro de Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (1995, segunda edición). Para su elaboración, el autor realizó 247 entrevistas durante 4 años a distintos actores políticos y administrativos relacionados con dos políticas: salud pública y transporte. El autor preguntó repetidamente dos tipos de cuestiones. El primer grupo de cuestiones intentaba determinar cuales eran los principales problemas en los que estaban ocupados los entrevistados en los días en que se celebraba la entrevista. El segundo grupo de cuestiones tenía que ver con las propuestas que estaban considerando. En uno y otro caso, Kingdon también preguntaba por los temas y propuestas que aparecían como menos relevantes.

El trabajo de Kingdon se centra en la etapa de formación de la agenda y de especificación de alternativas, sobre la que habían trabajado con anterioridad Cobb y Elder en *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. 1972. Como es sabido, Kingdon acuñó el concepto de «policy window» para referirse a la oportunidad de que una determinada propuesta sea considerada o adoptada por una administración. Las «ventanas» de Kingdon se abren cuando confluyen tres factores: un problema es reconocido, existe una posible solución —está bastante desarrollada por la comunidad de expertos en esta política— y se produce un cambio político que hace que sea el momento adecuado para un cambio de orientación.

Otros autores han estudiado las fases de decisión e implementación. La literatura sobre decisión se fundamenta en la crítica de los modelos racionales-comprensivos de decisión. Estas críticas dan lugar a modelos bastante diferentes pero que pueden resumirse en tres concepciones: un modelo racional adaptado a las limitaciones individuales (March y Simon, 1958), un modelo incremental (Lindblom, 1959 y Wildavsky, 1979) y un modelo dinámico de participación fluida de actores y propuestas (Cohen, March y Olsen, 1972) conocido como «garbage can». Por su parte, Allison en *Essence of Decision* utiliza el caso de la crisis de los misiles soviéticos instalados en Cuba para explicar la decisión pública como (1) producto de las rutinas organizativas y (2) producto de la «política», entendida aquí como los procedimien-

tos institucionales para llegar a acuerdos entre las agencias gubernamentales, las historias y personalidades de los principales protagonistas, y otros factores como la necesidad de tomar una decisión dentro de un cierto límite temporal.

La literatura sobre implementación se centra en un aspecto bastante concreto de la gestión pública: cómo conseguir que la actividad, por abajo, de las administraciones y de los que efectivamente prestan los servicios coincida con los objetivos establecidos en la ley o en el acto administrativo que autorizó estas actividades. Los «modelos top-down» (Pressman y Wildavsky, 1973; Van Meter y Van Horn, 1975; Mazmanian y Sabatier, 1989) parten de la decisión que autoriza la política e intentan descubrir las variables que influyen en las probabilidades de que una política sea aplicada tal y como fue prevista. Los modelos «bottom-up» (Berman, 1978; Lipsky, 1978; Hjerm y Porter, 1981; Hull y Hjerm, 1987) entienden que se pueden llegar a una mejor comprensión de la realidad examinando las políticas desde la perspectiva de los usuarios de los servicios y de las administraciones que entran en contacto con aquéllos. Actualmente, sin embargo, la mayoría (Elmore, 1982; Sabatier, 1986) está de acuerdo en que existe un cierto nivel de convergencia entre estas dos perspectivas y que es posible relacionar variables a ambos niveles.

Decisión pública e implementación también son objeto de análisis desde la perspectiva de los *policy networks*, esto es, las redes de actores públicos y privados que interactúan junto con la Administración en la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas. El estudio de las redes (Powell, 1990, Knoke, 1990, Marin y Mayntz, 1991), su clasificación —en función del número de actores que intervienen, del tipo de participantes, del papel que juega la Administración—, y caracterización —en función de su mayor o menor estabilidad o de su ámbito de referencia, por sectores o niveles territoriales— ha tenido un considerable éxito como metáfora descriptiva de las relaciones entre actores e intereses públicos y privados (Wilks y Wright, 1987; Van Vaardeen, 1992; Marsh y Rhodes, 1992). Esta es una aproximación fundamentalmente politológica, que ha tenido un importante desarrollo en Europa, y que pretende sacar conclusiones sobre los procesos de intermediación de intereses en la sociedad a partir del análisis de los procesos de decisión e implementación de políticas.

V. EVALUACION DE POLITICAS

A diferencia del sector privado donde existe un criterio fundamental para valorar la actividad de las personas y de las organizaciones, en el sector público, raramente existen unos criterios claros y ampliamente aceptados sobre los que fundamentar la valoración de la actividad de las instituciones político-administrativas. Intuitivamente podemos tener una cierta idea de si se produce igualdad en el acceso a determinado bien público, si una solución es económicamente eficiente, o sobre el nivel de pobreza en un determinado caso en relación con otros, pero resulta muy difícil comparar, en términos de bienestar general, distintas «cantidades» de estos valores.

La monetarización de este tipo de valores resulta muy difícil, lo que complica enormemente el análisis. La adopción de un criterio en perjuicio de otro se debe justificar, es preciso elaborar indicadores del grado en que se consiguen estos objetivos, además de encontrar la manera en que se pueden introducir mejoras.

La evaluación de políticas es la técnica que en el sector público sirve a la función de desarrollar información sobre «performance» en sentido amplio. Como la cuenta de resultados en el sector privado, el objeto de la evaluación es rendimiento —eficacia, eficiencia— con el objeto de poder pasar cuentas de lo realizado en el pasado. Se podría pues comparar la evaluación con el análisis financiero en el sector privado y más específicamente con la idea de rentabilidad —o de valor público añadido a la sociedad— derivada de una política o servicio público.

Como el análisis, la evaluación es a la vez una «ciencia» y un «arte» dadas las limitaciones que encuentra una aproximación puramente científico-técnica en un contexto real. Ello no significa que la evaluación de programas carezca de una base teórica o que cualquier forma de análisis pueda ser aceptada como una forma válida de evaluación. Ante la diversidad de los estudios en evaluación, cabe distinguir entre una abundante literatura sobre métodos y una literatura, cada vez más importante, sobre utilización de las evaluaciones y sobre inserción de sus resultados en el proceso político-administrativo. Sin embargo, también puede incluirse dentro del campo de la evaluación, dada su relevancia a nivel práctico, la literatura de control gestión y que relaciona el campo de la evaluación con el análisis de procesos, calidad y reingeniería, y con los sistemas de información contable-financiera o de control de operaciones, propios de la gestión pública o privada y del análisis de organizaciones.

1. *Evaluación como técnica de investigación social aplicada*

Una buena parte de la literatura sobre evaluación tiene por objeto obtener un mejor conocimiento tanto de los procesos de aplicación como de los resultados de la intervención pública en la sociedad. Se reproduce aquí el debate entre aproximaciones cuantitativas y cualitativas propio de la investigación aplicada en ciencias sociales.

Por una parte, existe una amplia literatura sobre análisis de causalidad, validez interna y externa, fiabilidad, series temporales, grupos de comparación, encuestas y muestreo, análisis por métodos estadísticos..., que se presenta en obras monográficas (Cook y Campbell, 1979, sobre cuasi-experimentos; Carmines y Zeller, 1979, sobre validez y fiabilidad; Fowler, 1993 sobre encuestas; Kanji, 1993, sobre tests estadísticos) o en obras generales (Rossi y Freeman, 1989; Mohr, 1988, Light, Singer, y Willett, 1990; Posavac y Carey, 1992, Weiss, 1997).

Por otra parte existe una literatura que se fundamenta en métodos cualitativos y que tiene su origen en las obras de Scriven sobre los valores en evaluación (Scriven, 1980), Stake y Guba y Lincoln (Stake, 1978; Guba y Lincoln, 1989), sobre evaluación natural y «responsive», también llamada de «cuarta generación». Otras obras

cualitativas más generales son *International Innovations in Evaluation Methodology: New Directions for Program Evaluation*, editado por Conner y Hendricks (1989), o el mismo *Handbook of Qualitative Research*, editado por Denzin y Lincoln (1994). Algunos autores significativos de ambas corrientes han propuesto la integración de los métodos, como puede verse en *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives*, editado por Reichardt y Rallis en 1994, en especial los trabajos de House, Rossi y Smith.

2. *Evaluación como instrumento de negociación en el proceso político*

Una parte emergente de la literatura sobre evaluación se centra en los problemas de utilización de los resultados. Ello se suele relacionar con los métodos en la medida en que éstos afectan de forma directa la interacción entre comanditarios de las evaluaciones, analistas y sujetos evaluados. Esta orientación parte de los trabajos de Carol Weiss sobre el entorno político-administrativo de la evaluación y del libro editado por Bryk en 1983, *Stakeholder-Based Evaluation, New Directions for Program Evaluation* —en especial, la contribución de Weiss a este libro—. Sobre política y evaluación, la obra fundamental es la de Palumbo (1987), mientras que sobre utilización de las evaluaciones, en 1989 McLaughlin, Weber, Covert e Ingle editaron un nuevo volumen de *New Directions for Program Evaluation* sobre esta cuestión. Con anterioridad, Patton (1989) había publicado ya varias ediciones de un libro que dio origen a una nueva modalidad de evaluación —*Utilization-Focussed Evaluation*— que se caracteriza por poner menos énfasis en la excelencia de los métodos y más en la discusión de las formas de organizar el proceso evaluador. Esta nueva forma de plantear la evaluación, hasta el punto de considerarla como un elemento de negociación antes que como una forma de análisis de los resultados de una política, tuvo un considerable éxito tanto en Estados Unidos como en Europa. En castellano, puede verse el libro de Monnier (1995).

3. *Evaluación e indicadores: remisión a control de gestión*

La práctica de la evaluación por las administraciones públicas tiene, sin embargo, mayores puntos de contacto con los indicadores de costes, operaciones, actividades y resultados de los sistemas de control de gestión, que con los análisis, ya sean cuantitativos o cualitativos, propios de la investigación social aplicada. En el mismo sentido, existe una mayor sensibilidad por la implicación de los usuarios de la evaluación en su desarrollo, y en general, por el entorno político, que por el rigor en los análisis de relaciones de causalidad y de eficacia, entendida como impacto neto de la intervención pública en la realidad. Ello explica que las administraciones públicas respondan al imperativo de evaluar sus programas adaptando sistemas

relativamente sencillos de indicadores que, sin embargo, cubren las necesidades de información de los directivos públicos.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo se ha presentado un análisis de contenidos de la bibliografía internacional en *gestión pública, análisis y evaluación de políticas*, con el objeto de aportar algunas informaciones y reflexiones que sirvan para orientar los programas de formación e investigación en estas disciplinas.

En primer lugar se define la *gestión pública* como similar a la gestión privada en todo lo que atañe al primer vocablo de esta expresión. Así, gestión pública es *gestión* en tanto que gestión de estructuras, procesos de producción, utilización de organizaciones intermedias, recursos humanos y cultura o control de gestión. A la vez, sin embargo, la *gestión pública* es claramente distinta de la *gestión privada* en dos ámbitos específicos: en la utilización del análisis y de la evaluación como sustitutos del mercado para recabar información sobre el relativo éxito o fracaso de las iniciativas públicas, y en la gestión del entorno político, dadas las características diferenciales del entorno al que se enfrentan los directivos públicos y privados.

En segundo lugar, se distingue entre análisis de políticas como actividad de apoyo a la decisión en temas complejos —producir y comunicar consejo útil— del análisis de políticas como estudio del proceso político y del comportamiento administrativo en torno a la elaboración e implementación de las políticas públicas. En el primer sentido, la literatura ha pasado de poner toda la atención en las técnicas a poner un mayor énfasis en los elementos retóricos y de comunicación —el llamado *argumentative turn*— con el objeto de superar la pobre utilización de los análisis en los procesos de decisión pública.

En el campo de la evaluación se podría hacer la misma distinción, en la medida que una parte mayoritaria de la literatura se centra en los métodos y técnicas para cuantificar resultados —impacto neto—, recoger informaciones cualitativas o diseccionar los procesos de producción de los servicios públicos. Sin embargo, los mismos problemas en la utilización de las evaluaciones han desviado una buena parte de la atención hacia temas institucionales hasta el punto de presentar la evaluación como un instrumento de negociación política susceptible de ser más relevante como herramienta de gestión de un conflicto político que como una técnica analítica.

VII. BIBLIOGRAFÍA POR TEMAS

Gestión pública-gestión privada

- ALLISON, G.: «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Un-Important Respects», en J. M. SHAFRITZ, A. C. HYDE: *Classics of Public Administration*, Chicago: The Dorsey Press, 1987, 513-519.
- DILULIO, J. J. Jr.: *Measuring Performance When There is No Bottom Line*, Center for Public Management Working Paper 94-2, Washington DC: Brookings Institution, 1994.
- GALBRAITH, J. K.: *The New Industrial State*, New York: New American Library, 1971. Edición en castellano: Ariel, 1984.
- MOORE, M.: *Creating Public Value*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1995.
- PETERS, T. J., y WATERMAN, R. H.: *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, New York: Harper and Row, 1982. Edición en castellano: Plaza y Janés, 1984.
- WILSON, J. Q.: *Bureaucracy*, New York: Basic Books, 1989.

Nuevos paradigmas para el sector público

- BARZELAY, M.: *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley Ca.: University of California Press, 1992.
- HECKSCHER, C.: «Defining the Post-Bureaucratic Type», en C. HECKSCHER y A. DONNELON (eds.): *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, Thousand Oaks: Sage, 1994.
- HOOD, C.: «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69 (spring), 1991, 3-19.
- RANSON, S., y STEWART, J.: *Management for the Public Domain*, Londres: Macmillan Press, 1994.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T.: *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, Ma: Addison-Wesley, 1992. Edición en castellano: Paidós, 1994.

Gestión estratégica

- ANDREWS, K. R.: *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood, IL, Irwin, 1987.
- BRYSON, J. M.: *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988.
- HAY, R. D.: *Strategic Management in Non-Profit Organizations*, New York: Quorum Books, 1990.
- MINTZBERG, H., y QUINN, J. B.: *The Strategy Process: Concepts and Contexts*, Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1992.
- MINTZBERG, H.: *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Free Press, 1994.
- PORTER, M.: *Competitive Strategy*, New York: The Free Press, 1980. Edición en castellano: Plaza y Janés, 1991.

Liderazgo

- BEHN, R. D.: «Management by Groping Along», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, núm. 4, 1988, 643-663.
- Leadership Counts: Lessons for Public Managers*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1991.
- BENNIS, W., y NANUS, B.: *Leadership: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper and Row, 1986.
- GILMORE, T. N.: *Making a Leadership Change*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- HEIFETZ, R.: *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1994.
- KOTTER, J. P.: *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. New York, The Free Press. Edición en castellano: Nueva Editorial Interamericana, México, 1990.

Gestión del entorno político

- CHASE, G., y REVEAL, E.: *How to Manage in the Public Sector*. Reading, Mass. Addison-Wesley, 1993.
- HARGROVE, E. C., y GLIDEWELL, J. C. (eds.): *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence, University of Kansas Press, 1991.
- HASS, R.: *The Power to Persuade: How to Be Effective in Government, The Public Sector, or Any Unruly Organization*. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
- LEVIN, M. A., y SANGER, M. B.: *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.
- MOORE, M.: *Creating Public Value*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1995.
- NEUSTADT, R. E.: *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.

Negociación

- FISHER, R., y URY, W.: *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin, 1991.
- LAX, D., y SEBENIUS, J. K.: *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press, 1986.
- RAIFFA, H.: *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Ma., Harvard University Press. R. E, 1982.

Estructura y procesos de producción

- DAFT, R. L.: *Organization Theory and Design*. St Paul, MN: West Publishing Co, 1992. Edición en castellano: Editorial México-Limusa, 1992.
- DILWORTH, J.: *Operations Management*. New York: McGraw-Hill, 1986, 1996.

- HEIZER, J. B., y RENDER, B.: *Production and Operations Management*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, cuarta edición, 1996.
- MINTZBERG, H.: *Structures in Fives: Designing Effectice Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993. Edición en castellano: *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, 1984.
- STOKEY, E., y ZECKHAUSER, R.: *A Primer for Policy Analysis*, New York: Norton, 1978.

Gestión de servicios, calidad y «reengineering»

- BARZELAY, M.: *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley Ca.: University of California Press, 1992.
- BENDELL, T.: *Implementing Quality in the Public Sector*, London: Pitman, 1994.
- CIAMPA, D.: *Total Quality. A User's Guide for implementation*, Reading: Addison-Wesley, 1991.
- COHEN, S., y BRAND, R.: *Total Quality Management in Government. A Practical Guide for the Real World*, San Francisco, Ca.: Jossey Bass, 1993.
- DILULIO, J. Jr., y GARVEY, G. y KETTL, D. F.: *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, Washington DC: Brookings Institution, 1993.
- GUTEK, D.: *The Dynamics of Service: Reflections on the Changing Nature of Customer-Provider Interactions*, San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- HAMMER, M.: «Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate», *Harvard Business Review*, julio-agosto 1990.
- HAMMER, M.: *Reingeniería de la empresa*, Barcelona: Perramón, 1994.
- HARARI, O.: «The Reason Why TQM Does Not Work», *Management Review*, January 1993.
- HESKETT, L., SASSER, W. E. y HART, C. W.: *Service Breakthroughs*, New York Free Press, 1990.
- HIRSCHHORN, L.: *Managing in the New Team Environment: Skills, Tools and Methods*, Reading: Addison-Wesley, 1991.
- HOLPP, L.: «Self Directed Teams are Great But They Are Not Easy», *Journal of Quality and Participation*, diciembre, 1993.
- LATHIN, D.: «Overcoming Fear of Self-Directed Teams», *Journal of Quality and Participation* julio-agosto 1994.
- SIMS, H. P. Jr.: «Challenges to Implementing Self Directed Teams,» *Journal of Quality and Participation*, marzo 1994.
- ZEITHAML, V. A., PARASURMAN, A. y BERRY, L. L.: *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York: The Free Press, 1990.

Organizaciones intermedias

- BERGER, P. L. y NEUHAUS, R. J.: *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1977.
- POWELL, W. W. (cd.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1987.
- SMITH, S. R., y LIPSKY, M.: *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1993.

Recursos humanos (general)

- ARGIRYS: *Integrating the Individual and the Organization*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1993.
- BEER, M., SPECTOR, B., LAWRENCE, P., MILLS, Q., y WALTON, R.: *Human Resource Management*. New York, The Free Press, 1985. Edición en castellano: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- DRUCKER, P.: «Good-Bye to the Old Personnel Department», *Wall Street Journal*, 22 de mayo de 1986.
- «The Coming of the New Organization», *Harvard Business Review*, jan.-feb. 1988.
- FOMBRUN, C. J., TICHY, N. M., y DEVANNA, M. A.: *Strategic Human Resource Management*. New York: Wiley, 1984.
- HAX, A. y MAJLUF, N. S.: «Human Resources Strategy», *The Strategy Concept and Process*. Upper Saddle River NJ: Prentice Hall, 1996.
- KOCHAN, T., y OSTERMAN, P.: «Human Resources and Organizational Governance», *The Mutual Gains Enterprise*. Boston: Harvard Business School Press, 1994, 117-140.
- LAWLER, E.: «Human Resources Management: Meeting the New Challenges», in FOULKES, F. (ed.): *Human Resources Management: Readings*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
- MILES, R., y SNOW, C.: «Designing Strategic Human Resource Systems», *Organizational Dynamics*, 1984, 12: 36-51.
- PFEFFER, J.: «Producing Sustainable Competitive Advantage Through the Effective Management of People», *The Academy of Management Executive*, IX, 1, 1995, 55-69.

Recursos humanos (sector público)

- LANE, L.: «Public Sector Performance Management», *Review of Public Personnel Administration*, XIV, 1994, 3: 26-44.
- MCGREGOR Jr. E.: «The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource», *Public Administration Review*, 48 (november-december) 1988, 941-950.
- MESCH, D., PERRY, J., y RECASINO WISE, L.: «Bureaucratic and Strategic Human Resource Management: An Empirical Comparison in the Federal Government», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, 5: 385-402.
- PERRY, J.: «Strategic Human Resource Management: Transforming Federal Civil Service», *Review of Public Personnel Administration*, 1993, 13, 4:59-71.

Recursos humanos (por temas)

- ALDERFER, C.: «An Intergroup Perspective on Group Dynamics», in J. LORSCH, J. (ed.): *Handbook of Organizational Behavior*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991.
- HERZBERG, F.: «One More Time: How Do You Motivate Employees?», *Harvard Business Review*, January-February 1968, 109-120.

- KANTER, R. M.: «The Middle Manager as Innovator», *Harvard Business Review*, julio-agosto 1982.
- «From Status to Contribution: Some Organizational Implications of the Changing Basis for Pay», in FOULKES, F. (ed.): *Human Resources Management: Readings*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
- KEARNEY, W. J.: «Pay for Performance? Not always», in M. BEER (ed.): *Readings in Human Resource Management*, New York: The Free Press/Macmillan, 1985.
- LAWLER, E.: *Strategic Pay*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- MCGREGOR, D.: «Theory X: The Traditional View of Direction and Control», and «Theory Y: The Integration of Individual and Organizational Goals», in *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960.
- PERRY, J.: «The Merit Pay Reforms», in INGRAHAM, P. and ROSENBLUM, D. (eds.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992, 199-215.
- ROSS, L., y NISBETT, R.: *The Person and the Situation*, New York: McGraw-Hill, 1991.
- SCHULER, R., YOUNGBLOOD, S., y HUBER, V. (eds.): *Readings in Personnel and Human Resource Management*, St. Paul MN: West Publishing, 1988.

Cultura, cambio y reforma administrativa

- Australian Task Force on Management Improvement, *Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Australian Task Force on Management Improvement, 1992.
- BECKHARD, R., y HARRIS, R.: *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, Reading, Ma.: Addison: Wesley, 1987.
- FROST, P. (ed.): *Reframing Organizational Culture*, Newbury Park, Ca: Sage, 1991; KOTTER, J. P., y HESKETT, J. L.: *Corporate Culture and Performance*, New York: MacMillan, 1992.
- GARVIN, G.: «Building a Learning Organization», *Harvard Business Review*, julio-agosto 1993.
- GORE, A.: *The Gore Report on Reinventing Government*, New York: Random House, 1993; Para una visión crítica del caso norteamericano, D. F. KETTL y J. DILULIO, Jr.: *Inside the Reinvention Machine*, Washington DC: Brookings Institution, 1995.
- KOTTER, J. P.: «Leading Change: Why Transformation Efforts Fail», *Harvard Business Review*, marzo-abril 1995, 59-67.
- LORSCH, J.: «Managing Culture: The Invisible Barrier to Strategic Change», *California Management Review*, vol. 28, núm. 2, 1986.
- MARTIN, J.: *Cultures in Organizations: Three Perspectives*, New York: Oxford University Press, 1992.
- SCHEIN, E.: *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- SENGE, P.: *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New York: Currency/Doubleday, 1994.
- TRICE, H., y BEYER, J.: *The Cultures of Work Organizations*, New York: Prentice Hall, 1993.
- WISTRICH, E.: «Restructuring Government New Zealand Style», *Public Administration*, vol. 70, spring 1992, 119-135.

Control de gestión

- ANTHONY, R., y YOUNG, D.: *Management Control in Nonprofit Organizations*, Homewood, IL: Dow-Jones-Irwin, cuarta edición, 1988.
- BRIZIUS, J. A., y CAMPBELL, M. D.: *Getting Results: A Guide for Government Accountability*, Washington DC: Council of Governors' Policy Advisors, 1991.
- DILULIO, J. Jr.: *Measuring Performance When There is No Bottom Line*, Center for Public Management Working Paper 94-2, Washington DC.: The Brookings Institution, 1994.
- HONGREN, C., y FOSTER, G.: *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987.
- KEHOE, J., DODSON, W., REEVE, R., y PLATO, G.: *Activity-Based Management in Government*, Washington DC: Coopers and Lybrand, 1995.
- YOUNG, D. W.: *Financial Control in Health Care: A Managerial Perspective*, Homewood, IL.: Dow Jones-Irwin, 1984.
- WHOLEY, J. S., ABRAMSON, M. A., y BELLAVITA, C.: *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*, Lexington, Ma: DC Heath, 1986.

Análisis de políticas

- DELEON, P.: *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburg Press, 1988.
- FISCHER, F., y FORESTER, J.: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham NC: Duke University Press, 1993.
- LYNN, J. Jr.: «Reflections on the Symposium», *Journal of Policy Analysis and Management*, 8, 1989, 303-306.
- MAJONE, G.: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H. C. (eds.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co: Westview Press, 1993.
- STOKEY, E., y ZECKHAUSER, R.: *A Primer for Policy Analysis*, New York: Norton, 1978.
- THROGMORTON, J. A.: «The Rethorics of Policy Analysis», *Policy Sciences*, vol. 24, 1991, 153-179.
- WEIMER, D. L., y VINING, A. R.: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1989.
- WHITE, L. G.: «Policy Analysis as Discourse», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, 1994, 3: 506-525.
- WILDAVSKY, A.: *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Transaction Books, 1979, 1987.

Análisis del proceso político y administrativo

- ALLISON, G. T.: *Essence of Decision*, New York: Harper Collins, 1971. Edición en castellano: Buenos Aires, EEL, 1988.

- COBB, R. W., y ELDER, C. D.: *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972. Edición en castellano: México: Noema, 1986.
- COHEN, M., MARCH, J., y OLSEN, J.: «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17:1-25.
- ELMORE, R. F.: «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», in W. L. WILLIAMS, *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Chatham, NJ.: Chatam Publishers, 1982.
- HJERN, B., y PORTER, D.: «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organization Studies*, 1981, 2:211-227.
- HULL, C., y HJERN, B.: *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, London: Croom Helm, 1987.
- KINGDON, J. W.: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins, segunda edición, 1995.
- KNOKE, D.: *Political Networks: The Structural Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- LINDBLOM, C. E.: «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 1959, 14: 79-88.
- LIPSKY, M.: «Standing the Study of Policy Implementation on Its Head», in W. D. BURNHAM, M. WEINBERG (eds.): *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Ma.: MIT Press, 1978.
- MARCH, J. G., y SIMON, A.: *Organizations*, New York: Wiley, 1958. Edición en castellano: Ariel, 1980.
- MARIN, B., y MAYNTZ, R.: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus, 1991.
- MARSH, D., y RHODES, R. W.: *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MAZMANIAN, D., y SABATIER, P. A.: *Implementation and Public Policy*, Glenview Ill: Scott, Foresman / Latham, Md.: University Press of America, 1983, 1989.
- POWELL, W. W.: «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization», *Research in Organizational Behavior*, 1990, 12.
- PRESSMAN, J., y WILDAVSKY, A.: *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SABATIER, P. A.: «Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, 6, 1986, 1:21-48.
- VAN VAARDEEN, F.: «Dimensions and Types of Policy Networks», *European Journal of Political Research*, 21, 1992.
- WILDAVSKY, A.: *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown, 1979.
- WILKS, S., y WRIGHT, M. (eds.): *Comparative Government Industry Relations*. Oxford: Clarendon, 1987.

Evaluación, métodos cuantitativos y obras generales

- CARMINES, E. G., y ZELLER, R. A.: *Reliability and Validity Assessment*, Newbury Park, Ca: Sage, 1979.

- COOK, T. D., y CAMPBELL, D. T.: *Quasi-experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston, Ma: Houghton Mifflin, 1979.
- FOWLER, F. J.: *Survey Research Methods (2nd edition)*. Newbury Park, Ca: Sage, 1993.
- KANJI, G.: *100 Statistical Tests*. Thousand Oaks, Ca: Sage, 1993.
- LIGHT, R. T., SINGER, J. D., y WILLETT, J. B.: *By Design*. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1990.
- MOHR, L. B.: *Impact Analysis for Program Evaluation*. Chicago, Ill: The Dorsey Press, 1988.
- POSAVAC, E. J., y CAREY, R. G.: *Program Evaluation, Methods and Case Studies (fourth edition)*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice Hall, 1992.
- ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E.: *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas, 1989, 1990.
- WEISS, C. H.: *Evaluation Research*. Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall, 1972.

Evaluación, métodos cualitativos

- CONNER, R. F., y HENDRICKS, M.: «International Innovations» in *Evaluation Methodology: New Directions for Program Evaluation*, 1989.
- DENZIN, N. K., y LINCOLN, Y. S.: *Handbook of Qualitative Research*. Newbury Park, Ca: Sage, 1994.
- GUBA, E., y LINCOLN, S.: *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park. Ca: Sage, 1989.
- REICHARDT, C., y RALLIS, S.: *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives, New Directions for Program Evaluation*, núm. 61, 1994.
- SCRIVIEN, M.: *The Logic of Evaluation*, Inverness, Ca: Edgepress, 1980.
- STAKE, R. E.: «The Case Study Method in Social Inquiry», *Educational Researcher*, 7, 1978.

Evaluación y proceso político

- BRYK, A.: *Stakeholder-Based Evaluation. New Directions for Program Evaluation*, núm. 17, 1983.
- MCLAUGHLIN, J., WEBER, L., COVERT, R., y INGLE, R.: *Evaluation Utilization. New Directions for Program Evaluation*, núm. 39, 1989.
- MONNIER: *Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- PALUMBO, D.: *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, Ca: Sage, 1987.
- PATTON, M.: *Utilization-Focussed Evaluation (second edition)*. Newbury Park, Ca: Sage, 1989.
- WEISS, C.: «The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise» y «Toward the Future of Stakeholder Approaches in Evaluation» en A. BRYK, *Stakeholder-Based Evaluation. New Directions for Program Evaluation*, núm. 17, 1983.

