

## *Practical Public Management*

---

Robert T. Golembiewski

---

Marcel Dekker Inc., Nova York, 1995.

<sup>1</sup> Isto é compartido tanto pola literatura sobre xestión pública como pola que se refire ó sector privado, se é que constitúen conxuntos disxuntos. *Vid.*, Eric Abrahamson, "Management Fashion" en *Academy of Management Review*, n.º 1, vol. 21, 1996, páxs. 254-285.

<sup>2</sup> *Vid.*, T. Golembiewski, Robert, "Public Sector Organization Behavior and Theory: Pers-  
(*Continua na páx. 320*)

**B**oa parte da literatura referida á xestión pública, xeralmente a máis lida e influente, parece que está moi influída por modas e ciclos recorrentes nas ideas que a inspiran. Ben por razóns sociais ou psicolóxicas como o desexo por parte dos autores de parecer modernos ou de facer achegas que aparenten novas para que lles confiran prestixio académico ou profesional, ben por razóns conxunturais derivadas da frustración orixinada por unha crise económica ou por unha deficiente xestión que fan que os xestores públicos boten man da primeira idea de xestión nova que consideren apropiada para saír do paso<sup>1</sup>, a maioría dos libros e dos artigos publicados sobre esta temática acostuman, dun xeito oportunista no máis dos casos, a inspirarse nas ideas máis actuais no momento da súa publicación. Deste xeito, nesta literatura, que, como di o propio autor, aínda non conseguiu dentro do conxunto das ciencias sociais recoñecemento científico pleno<sup>2</sup>, dáse o fenómeno, non fre-

cuente noutras áreas de coñecemento, da rotación das mesmas ideas, con distintos nomes cada certo tempo, “viño vello en garrafas novas”, como se di no mundo anglosaxón, para tentar dar unha imaxe de modernidade e de progreso por parte dos “Gurus”, o que lles reporta normalmente cuantiosas recompensas pecuniaras e honras mundanas.

Pola contra, son pouco frecuentes neste gremio, moitas veces debido a que é pouco rendible económica e socialmente, os estudos serios e repousados así como a consagración de varios anos de traballo ó desenvolvemento dun corpo teórico elaborado, que transcenda o simplemente anecdótico sobre a xestión pública.

Isto é o que fai Robert T. Golembiewski. Este vello profesor da Universidade de Georgia, dedicou a súa vida a desenvolver un magno corpo teórico sobre a Administración pública. Un corpo teórico que abrangue moitas das dimensións asociadas á Administración pública cun obxectivo confesado: a loita contra a tiranía no interior das organizacións. A súa finalidade é alcanzar unha administración máis adecuada ás necesidades do ser humano, unha Administración pública que recolla os valores que se inspiran na ética xudeucristiá e os aplique, no seu funcionamento diario, ás relacións cos seus empregados e cos cidadáns<sup>3</sup>, unha Administración pública, en resumo, que sexa consciente de que moralidade e eficacia están unidas dun xeito indisoluble<sup>4</sup>.

O libro que recensionamos constitúe a conclusión e exposición sistemática de boa parte do seu traballo anterior. Moitas das ideas que expresa no texto, tales como os trazos que terán que te-las organizacións do futuro<sup>5</sup>, os valores que as deberán inspirar<sup>6</sup> ou os aspectos relativos ós dereitos de cidadanía<sup>7</sup> foron xa expostos e discutidos en traballos previos e fórmulanse dun xeito definitivo neste libro.

Hai, para Golembiewski, dúas actitudes cara ó sector público, duramente enfrontadas. A primeira é a dos “baleiradores” e “recortadores”, é dicir, a das persoas que buscan, ben baleira-lo Estado de competencias deixándoo reducido a unha especie de núcleo duro regulador pero baleiro de competencias reais de execución, ben recortar, poda-las frondosas pólas da árbore pública cortando as ramas tortas que zugan a súa seiva vital e que a debilitan. A literatura xerada por estes autores é moi extensa e non se circunscribe á retórica política, senón que discorre polos mares da teoría económica, a elección pública e as teorías da acción racional. Golembiewski (páx. 37) sintetiza as súas propostas en 5 puntos<sup>8</sup>:

■ A burocracia monocrática merece críticas, especialmente no sentido de que só os mercados poden crear competición e innovación, coa primeira consecuencia de que as organizacións inefectivas son eliminadas.

pectives on Nagging Problems and on Real Progress” en B. Lynn, Naomy e Wildavsky, Aaron, (eds.) *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House, Chatham N.J., 1990, páxs. 127-156.

<sup>3</sup> Unha visión global do pensamento de Golembiewski pode verse nun libro moi útil para o estudioso da Administración pública, pois resume, sintetiza e actualiza boa parte do pensamento recente sobre a Administración pública. *Vid.*, B. Denhardt, Robert, *Theories of Public Organization*, Wadsworth Pub., Belmont Ca., 1993, páxs. 118-125.

<sup>4</sup> *Vid.*, as reflexións de Denhardt sobre a obra de Golembiewski no que se refire a este punto: B. Denhardt, Robert, “Morality as an Organizational Problem” en *Public Administration Review*, n.º 2, vol. 52, marzo/abril 1992, páxs. 104-5.

<sup>5</sup> *Vid.*, T. Golembiewski, Robert e W. Kuhnert, Karl, “Looking Toward 2000, and Beyond: Some Developmental Tendencies in Organizations” en *International Journal of Public Administration*, n.º 3&4, vol. 17, 1994, páxs. 777-802

<sup>6</sup> *Vid.*, T. Golembiewski, Robert, “Organization is a Moral Problem: Past as Prelude to Present and Future” en *Public Administration Review*, n.º 2, vol. 52, marzo/abril 1992, páxs. 99-103.

<sup>7</sup> *Vid.*, T. Golembiewski, Robert, “A Bit Further Toward «A Positive and Practical Public Management»” en *Administration & Society*, n.º 4, vol. 21, febreiro 1990, páxs. 493-500.

<sup>8</sup> Golembiewski inspírase nestes puntos na obra de V. Ostrom. *Vid.*, Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University AL., University of Alabama Press, 1973.



■ Os individuos deberían ter unha influencia maior, máis ampla na determinación das políticas públicas e na súa administración, tanto como membros e clientes das administracións públicas como por seren cidadáns.

■ Unha maior responsabilidade administrativa cara ás percepcións e desexos dos cidadáns tanto como unha maior produtividade no fornecemento dos servizos públicos son aspectos desexables e polos que hai que traballar.

■ Os patróns de pensamento e análise económicos poden ser poderosas axudas para mellora-la toma de decisións.

■ Poderían existir modos alternativos de fornecemento de bens e servizos con distintas consecuencias e custos.

A segunda perspectiva que distingue Golembiewski é a dos santificadores (*hallowers*) do sector público. Son unha serie de autores, poucos<sup>9</sup>, normalmente vinculados á ciencia política (as defensas do sector público adoitan vir dos politólogos, mentres que as críticas adoitan vir dos economistas<sup>10 11</sup>), os cales intentan defende-las administracións públicas das críticas<sup>12</sup>, ós seus ollos inxustas, ás que se ven sometidas.

Golembiewski quere superar esta polarización, na súa opinión non fructífera, en primeiro lugar criticando os argumentos de cada unha das partes e en segundo lugar, e a isto dedícalle a segunda parte do libro, desenvolvendo un modelo teórico que vaia máis alá desta visión maniquea da xestión pública. Un modelo, que como se dixó ó principio difire moito da literatura segundo costume sobre teoría da xestión pública, polo seu rigor conceptual e metodolóxico, non moi habitual neste tipo de literatura, e por querer transcender, sen por iso deixar de recoñece-los aspectos que poñan ter de interese, as modas e os ciclos recorrentes tan frecuentes nesta disciplina.

Tres son os puntos fundamentais que se poden distinguir na nova xestión pública proposta por Golembiewski:

■ O deseño estrutural. Este aspecto é o principal para Golembiewski. Afirmar que nin o pensamento proburocrático nin o anti-burocrático cuestionan realmente a burocracia. Uns porque lles gusta como funciona, e outros, os contrarios á burocracia (partidarios dos mercados) porque lles interesa unha estrutura administrativa ineficaz que permite, a diferenza de formas hipoteticamente máis eficaces, manter unha economía non controlada polo sector público e que obviamente os beneficia. Golembiewski fai referencia a varias posibles "revolucións" estruturais. A primeira consistiría nunha reorientación por medio de superposición de valores (ó reforma-la burocracia só naquilo que é ineficaz). A segunda sería o redeseño das burocracias mediante o uso de formas divisionais. A terceira consistiría en fundamentar ó redor de competencias cen-

<sup>9</sup> As máis coñecidas defensas son Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, Chatham house, Chatham, New Jersey, 1994 e Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, Little Brown, 1984 (curiosamente non se fai referencia a esta última obra no libro).

<sup>10</sup> Principalmente os economistas da chamada escola da Public Choice. O seu autor máis representativo é William A. Niskanen. Unha recompilación da súa obra pode verse en Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 1994.

<sup>11</sup> *Vid.*, Bozeman, Barry, "Review to Robert T. Golembiewski's Practical Public Management" en *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, decembro 1995, páxs. 701-3.

<sup>12</sup> As críticas veñen de moitas partes, da economía como xa dixemos, da socioloxía, da psicoloxía, da literatura etc. Unha boa expresión destas críticas pode atoparse en Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St. Martin Press, Nova York, 1994.

trais, basicamente un axuste do anterior, centrado na determinación de qué habilidades ou recursos deben ser asignados a cada fluxo completo de traballo.


■ Unha nova teoría da cidadanía. Golembiewski compara o concepto tradicional de cidadanía, que supón o control das conductas dos empregados polos *managers* por causa da súa posición na organización, cun novo modelo de cidadanía na que os directivos gañen o dereito a dirixir coa súa habilidade e experiencia na xestión, mentres que os empregados verían satisfeitas dun xeito mellor as súas necesidades individuais no referido ó traballo, conseguíndose así unha maior produtividade. En relación a este aspecto hai que ter en conta a atención que se lle presta no libro a un corpo de literatura denominado xenericamente *Quality of Working Life* que tenta resaltar e promover dimensións pouco consideradas na xestión como a seguridade, non só a física senón tamén a emocional, a derivada da estabilidade no emprego, a equidade na compensación polo esforzo, e o individualismo, referido ó desenvolvemento das habilidades persoais do traballador e da súa capacidade para a aprendizaxe continua.

■ A democracia nas organizacións (aspecto complementario do anterior) Golembiewski estableceu ó longo da súa vida unha moi persoal cruzada contra a tiranía no interior das organizacións. Golembiewski di que a autocracia no traballo é o prezo que hai que pagar pola democracia *after hours*. O noso autor vaise rebelar contra isto e vai tenta-la transformación das administracións públicas en organizacións menos xerarquizadas (máis horizontais na súa estrutura) máis democráticas no seu funcionamento e cunha maior capacitación dos empregados nas súas tarefas.

O libro é excelente no plano teórico e de grande rigor intelectual, pero contra o que di o seu título non é un libro, polo menos polo momento, práctico. Golembiewski non se parou a considera-lo grande número de dificultades coas que se tería que atopar, polo menos a curto prazo, para realiza-lo ambicioso proceso de reformas que lle gustaría levar a cabo. Resistencias políticas (perda de control por parte dos políticos sen perder responsabilidades a cambio, problemas de axenda, falta de vontade política), económicas (as reformas na burocracia precisan de grandes cantidades de recursos humanos, materiais, temporais, etc. para realizarse), de cualificación dos recursos humanos, impedirán ou retardarán, sempre no suposto de que os intentos de reformas emprendidas seguisen os rumbos marcados por Golembiewski, a súa correcta implantación.

Chama tamén a atención o pouco interese que se lle presta no libro ó papel das melloras tecnolóxicas, sobre todo as referidas ás comunicacións, e ós efectos imprevistos que poden ter. Moitos dos cambios propostos na estrutura da organización poderanse dar só

porque melloraron extraordinariamente as técnicas de comunicación e de proceso de información. E, en efecto, estas novas técnicas, que permitirán delegar control sobre o traballo con base na organización e incrementar extraordinariamente a calidade do servizo prestado<sup>13</sup> poden tamén incrementar extraordinariamente o alcance do control da xerarquía dirixente, co que se daría unha organización formalmente máis horizontal, pero cunha maior distancia entre os dirixentes e os dirixidos, correndo o risco de aumentar en vez de diminuí-la autocracia administrativa.

O que si é certo é que este libro é un brillante compendio das ideas que identifican o discurso sobre a Administración pública dos 90, democracia interna no lugar de traballo, *empowerment*, cidadanía, humanismo, en definitiva, nas organizacións<sup>14</sup>, ideas que, se ben non é probable que se leven todas a cabo, si que é seguro que influirán nos camiños que hai que seguir no futuro no funcionamento das organizacións, tanto públicas como privadas. 

**Miguel Anxo Bastos Boubeta**

Profesor axudante de ciencia política e da Administración.  
Facultade de Ciencias Políticas e Sociais.  
Universidade de Santiago de Compostela.

<sup>13</sup> Vid., R. Furey, Timothy, "How Information Power Can Improve Service Quality" en *Planning Review*, n.º 3, vol. 19, maio/xuño 1993, páxs. 24-26.

<sup>14</sup> Vid., Aktouf, O., "Management and Theories of Organization in the 1990s: Toward a Critical Radical Humanism" en *Academy of Management Review*, n.º 3, vol. 17, 1992, páxs. 407-431.