





---

INSTITUCIONES Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
EN AMÉRICA LATINA



**Interrogar la actualidad**  
Serie América Latina

---

CARLES RAMIÓ y MIQUEL SALVADOR

INSTITUCIONES  
Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
EN AMÉRICA LATINA

---

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

© 2005 Carles Ramió y Miquel Salvador

© Fundació CIDOB, 2005  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-57-7  
Depósito Legal: B. 44.087-2005

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis, 08030 Barcelona

---

# Índice

Presentación, 11

## PRIMERA PARTE

Marco conceptual y crítica a la Nueva Gestión Pública desde una perspectiva institucional

1. Debilidad institucional y Nueva Gestión Pública en los países de América Latina. Diagnóstico y propuestas, 23  
Presentación, 23  
El diagnóstico: la debilidad institucional como problema, 25  
Nueva Gestión Pública y debilidad institucional en América Latina, 29
2. Una visión neoinstitucionalista para el análisis de las administraciones públicas de América Latina, 39  
Sobre el concepto de institución, 39  
Sobre las dinámicas de configuración, transformación y desarrollo de las instituciones, 46
3. Crítica a la Nueva Gestión Pública: modelo de Estado, instituciones y cultura organizativa, 67  
Presentación, 67  
La implantación y el impacto de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas, 68

Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas, 70

El impacto cultural de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de América Latina, 93

Propuestas tentativas: las condiciones para implantar la Nueva Gestión Pública en los países latinos, 112

## SEGUNDA PARTE

Experiencias concretas: servicio civil de carrera, gobierno electrónico y consultoría internacional

### 4. Servicio civil y procesos de modernización en América Latina: una visión desde las instituciones, 123

Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas latinoamericanas: el servicio civil como institución, 123

El servicio civil en su contexto: modelos y tradiciones administrativas de referencia, 126

El servicio civil y la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas, 131

Los modelos de referencia y la redefinición de los sistemas de servicio civil de América Latina, 142

Algunos apuntes adicionales, 155

### 5. Gobierno electrónico y transformaciones efectivas de las administraciones públicas, 161

Introducción, 161

El concepto y las dimensiones del gobierno electrónico, 162

La perspectiva neoinstitucionalista y el análisis del gobierno electrónico, 167

Hacia un modelo integrado de gobierno electrónico, 178

Diez propuestas normativas sobre el gobierno electrónico y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes, 183

### 6. El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de las administraciones públicas, 193

Introducción, 193

Crítica general a la actividad de consultoría institucional española

- para los países de América Latina: «Vender España en América Latina», 195
- Los problemas específicos de la consultoría intranacional en relación con la consultoría internacional, 197
- Definición del problema: el entorno y el «intorno» del consultor internacional en América Latina, 204
- Propuestas tentativas: esbozo de la consultoría institucional para América Latina como una actividad útil, 212
- Conclusiones y agenda de investigación para el futuro, 217
- Sobre el impacto de la Nueva Gestión Pública y la necesidad de fortalecimiento institucional de los países de América Latina, 217
- La continuidad: la agenda de investigación para el futuro, 227
- Bibliografía, 239



---

## Presentación

Los importantes procesos de transformación de las estructuras políticas y económicas de los países de América Latina han constituido el objeto de estudio de numerosas investigaciones, planteadas desde distintas disciplinas y con diferentes enfoques teóricos. Un elemento destacado en muchos de estos estudios es la supuesta debilidad institucional de los Estados latinoamericanos y, como consecuencia, su poca capacidad de actuación para afrontar los importantes retos que se les plantean política, social y económicamente.

En este contexto, este libro pretende aportar una visión complementaria de la denominada debilidad institucional, centrando la atención en sus consecuencias sobre diferentes ámbitos clave de las administraciones públicas, especialmente a partir del surgimiento y desarrollo de la denominada Nueva Gestión Pública como referente normativo para la mejora del rendimiento de los aparatos públicos latinoamericanos.

Aunque este libro no se plantea exclusivamente como una crítica a la Nueva Gestión Pública en lo que a sus aportaciones de carácter neoproposicional se refiere, buena parte de los argumentos aportados apuntan a la necesidad de revisar sus postulados de cara a su adecuación tanto en las particularidades del sector público como en las características propias y diferenciadas de realidades institucionales no anglosajonas, como es el caso de las Administraciones públicas latinoamericanas. Esta visión crítica se ha extendido entre profesionales y académicos vinculados a diversos foros de debate sobre la gestión pública en los países de América Latina. Autores de la talla de Henry Mintzberg (uno de los máximos referentes en el ámbito de la teoría de la organización tanto en el sector privado como en el público) comparten también esta visión cuando apuntan

que «gracias a este tipo de lógica [la nueva gestión pública], gran parte del sector público ha perdido su camino y vaga de un lado a otro, como amnésicos que pretenden ser empresas» (Mintzberg, 2005: 181).

Para contribuir a la reflexión en esta línea, la aproximación que aporta este libro parte de la necesaria clarificación conceptual de los términos utilizados, con su aplicación al análisis de la realidad institucional de los países del área latinoamericana, esbozando un diagnóstico general a partir del cual se establece una serie de reflexiones y propuestas para su transformación.

Este planteamiento surge tras constatar que, desde hace varias décadas, la mayor parte de países latinoamericanos ha logrado establecer y consolidar sistemas políticos democráticos en lo que parece revelarse como un proceso irreversible. Pero más allá de las expectativas generadas en los momentos iniciales, estos sistemas democráticos no han conseguido detener un creciente descontento de la población hacia las organizaciones políticas establecidas, las instituciones públicas, el desarrollo económico y social y, especialmente, su redistribución. En América Latina la democracia no ha conseguido lograr la estabilidad institucional de los aparatos públicos, ni la disminución de la pobreza y las notables desigualdades que caracterizan sus estructuras socioeconómicas.

Este proceso parece estrechamente vinculado a la debilidad institucional de sus Administraciones públicas, que no logran regular con preserteza y neutralidad los ámbitos públicos y privados, ni prestar servicios públicos adecuados a las necesidades existentes ni, finalmente, redistribuir correctamente los recursos para alcanzar una mayor equidad social. Se trata de un diagnóstico general relativamente compartido pero con diferencias muy importantes en cuanto al análisis de sus orígenes, de los problemas concretos que conlleva y, especialmente, de las propuestas de actuación para superar esta debilidad institucional.

Para dar respuesta a esta situación, una de las vías destacadas de actuación desarrolladas por los países de América Latina ha consistido en el impulso de distintos procesos de reforma y modernización de sus administraciones públicas. La última de estas oleadas transformadoras, auspiciada por el referente normativo de la denominada Nueva Gestión Pública, parece que ha logrado mayores éxitos en cuanto a su aplicación. El problema y la paradoja es que, a pesar ello, la debilidad institucional persiste e incluso se incrementa, y los aparatos públicos no muestran un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la generación de los impactos que se

presuponían en cuanto al alcance del desarrollo humano en la región. El objetivo de este libro es analizar los motivos de este fracaso mediante la revisión de algunos de los ámbitos clave que permiten dar cuenta de los resultados obtenidos y ofrecer una visión complementaria orientada a realizar propuestas constructivas para superar la situación descrita.

Este análisis pasa necesariamente por ofrecer una visión crítica del impacto de la Nueva Gestión Pública en los países de América Latina. Uno de los argumentos destacados se refiere a que dicha corriente normativa no sólo no ha incentivado el fortalecimiento institucional sino que incluso lo ha frenado. Ello tiene mucho que ver con uno de los planteamientos destacados de estos enfoques, el de la flexibilidad, que no suele ir acompañado de referencias explícitas a sus riesgos y consecuencias no deseadas, así como a la debilitación de las instituciones públicas.

Diversos planteamientos complejos, con múltiples denominaciones, como el que propugna apostar por la denominada posburocracia, proponen en la práctica superar los principios institucionales de carácter weberiano, alegando su carácter caduco e inadecuado a las realidades contemporáneas de los países latinoamericanos. Aunque es obvio que algunos de estos principios resultan obsoletos, otros están plenamente vigentes para una institución pública: la igualdad, la equidad, la capacidad y el mérito en el acceso y la progresión profesional en el servicio civil o la jerarquía, entre otros, son elementos clave para fortalecer un sistema institucional público. El abandono de estos principios burocráticos ha supuesto optar por unas estrategias de gestión fragmentadas, poco profundas, basadas habitualmente en una suerte de modas apoyadas en instrumentos operativos de gestión y en importantes canales de difusión, que acaban concentrando la atención (y los recursos) de los poderes públicos en visiones a corto plazo que no suelen tener continuidad.

Con este planteamiento de partida, este libro propone abordar de forma crítica los aspectos más relevantes de dicha agenda reformadora auspiciada por las corrientes vinculadas a la Nueva Gestión Pública. El desarrollo de los argumentos en relación con dicha influencia se plantea a través del análisis de diversos ámbitos o dinámicas que se consideran clave para interpretar el diagnóstico ofrecido y, desde la perspectiva de las instituciones, permite aportar una visión de su impacto en la configuración institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina. Entre estos ámbitos destacan:

1. Los procesos de reproducción de instituciones propias de otros contextos de referencia, que pueden interpretarse en términos de isomorfismo institucional, ya sea de carácter mimético cuando responden a una opción de la propia Administración, coercitivo cuando ésta se ve obligada a reproducir dichas instituciones, o de presión normativa cuando el proceso obedece al seguimiento acrítico de aquello establecido por determinados colectivos profesionales. Suele decirse que América Latina es una «gran exportadora de materia prima» y una «gran importadora de modelos» (políticos, de Estado, de descentralización o de gestión, entre otros). La traslación directa de estos arreglos institucionales exógenos a realidades políticas, administrativas, sociales y económicas para las que no fueron diseñados suele comportar desajustes que tienden a limitar los resultados previstos cuando no a generar nuevos problemas añadidos a los que se pretendía dar respuesta.
2. La inestabilidad y la falta de continuidad institucional como rasgo distintivo de buena parte de los sistemas administrativos latinoamericanos. Conectando con el punto anterior, la periodicidad con la que se realizan los procesos de isomorfismo institucional apuntados dificulta la consolidación de las opciones seleccionadas, dando lugar a cambios continuos de orientación y de modelos de referencia. Este fenómeno, que se ha denominado «efecto Penélope», consistente en tejer de día (un mandato presidencial) y deshacer de noche (el siguiente mandato presidencial), comporta que ningún modelo institucional, equivocado o no, consiga alcanzar una permanencia mínima para ofrecer algún tipo de rendimiento.
3. La ausencia de un servicio civil de carrera y/o los problemas de su diseño institucional. Que una organización pública consiga llegar a ser fiable, predecible, segura, eficaz y eficiente depende en buena medida de la calidad profesional del personal que la integra. El desarrollo de sistemas de servicio civil de carrera concebidos como instituciones, esto es, como reglas del juego para conseguir la implicación efectiva de los profesionales que integran la organización, resulta ser un elemento clave de la fortaleza institucional de las administraciones públicas. Pero para lograr un servicio civil de carrera funcional a los objetivos y re-

tos planteados a las Administraciones públicas latinoamericanas es necesario atender a sus sistemas de selección, carrera profesional, incentivos, clima laboral, valores y ética pública, entre otros. Y un elemento esencial e ineludible es conseguir que estas reglas del juego operen bajo los principios de neutralidad, igualdad, capacidad y mérito. Las soluciones facilitadas por los distintos modelos internacionales de referencia plantean distintos escenarios, con equilibrios adaptados a realidades frecuentemente alejadas de las características predominantes en el contexto latinoamericano.

4. Los valores neoliberales, empresariales e instrumentales que afectan desde al modelo de Estado hasta a las pautas culturales con las que operan los empleados públicos. Hay que tener presente que la Nueva Gestión Pública no es neutral, ya que se genera en unos países y en un contexto político y económico en el que predominan unos valores determinados. La aplicación de las técnicas e instrumentos vinculados que proponen las corrientes relacionadas con este enfoque suele tener como impacto, no siempre explicitado, la transformación de los valores institucionales y culturales de los miembros de la Administración pública que las adopta. Atender a dichas consecuencias resulta esencial tanto para interpretar los resultados obtenidos como para valorar las alternativas de continuidad en su puesta en marcha.
5. La Administración relacional y el *partenariado* entre la dimensión pública y la dimensión privada. La Nueva Gestión Pública aboga por reorientar e incrementar la relación entre el sector público y el privado, modificando actividades y roles que se han de seguir. El conocido principio de «mejor llevar el timón que remar» refleja la esencia de este modelo relacional que diseña unas instituciones públicas de reducidas dimensiones que se apoyan en los actores privados (con ánimo o sin ánimo de lucro) para la prestación de una parte importante de los servicios y actuaciones públicas. El modelo de gestión indirecta o de gestión de redes conocido en América Latina como «terciarización» y en España como «externalización» puede parecer positivo como planteamiento, pero también puede generar importantes problemas y asimetrías sociales si no se implanta correctamente.

6. El planteamiento con el que se proponen utilizar las tecnologías de la información y la comunicación y la implantación del denominado gobierno electrónico. A modo de ilustración de uno de los ámbitos emergentes en gestión pública, la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación representa una oportunidad para que las instituciones públicas mejoren la calidad de la democracia con mayor transparencia y participación, la prestación de servicios incrementando también su eficacia y eficiencia, y la gestión de las redes de actores privados con los que interactúan. Pero, nuevamente, la puesta en práctica poco reflexionada, planificada o adaptada a la realidad de los Gobiernos y de las Administraciones latinoamericanas y de las sociedades a las que éstos sirven pueden dar lugar a notables efectos perversos. La implantación de estas tecnologías no es tarea exclusiva de los tecnólogos y su introducción en las organizaciones públicas contiene implicaciones que van más allá de su carácter instrumental, con impactos en ámbitos clave como la equidad, la igualdad o la propia imagen y legitimidad de los gobiernos que las impulsan.
7. La consultoría internacional como agente que promueve dinámicas de isomorfismo institucional. Los Gobiernos y las Administraciones públicas latinoamericanas han sido tradicionalmente importantes receptores de la actividad de consultoría internacional vinculada al diseño de instituciones. Esta importancia cuantitativa no suele tener equivalencia en cuanto al rendimiento obtenido y, en algunos casos, la inversión suele ser claramente contraproducente. El tipo de agentes que desarrollan dicha actividad y la actitud de los receptores son fundamentales para valorar tanto sus logros como sus impactos efectivos sobre la realidad institucional que se propone transformar.

El análisis de estos ámbitos clave para el diseño institucional de las Administraciones públicas latinoamericanas se plantea desde los denominados enfoques neoinstitucionalistas. Precisamente la definición e ilustración de diversos conceptos destacados desde estas perspectivas analíticas, adaptados a la realidad que se analiza, constituye otra de las aportaciones significativas de este libro. Con estos enfoques conceptuales se plantea así una visión complementaria de la situación actual de las

instituciones que caracterizan el funcionamiento de las Administraciones objeto de estudio que permite ofrecer, a modo de propuestas constructivas, una serie de recomendaciones para promover el fortalecimiento institucional de los aparatos públicos de los países de América Latina.

Atendiendo a dichos objetivos, el libro se estructura en siete capítulos articulados en dos partes diferenciadas. La primera parte agrupa tres capítulos y plantea una aproximación general tanto a la Nueva Gestión Pública como a los conceptos propios de los enfoques neoinstitucionalistas que se proponen para su análisis a partir de la realidad latinoamericana que se quería transformar. En el primero de estos capítulos se ofrece un primer análisis general de las características básicas de las corrientes que constituyen la Nueva Gestión Pública, con un enfoque crítico que se centra en sus impactos efectivos en los países de América Latina. El segundo se detiene en las aportaciones realizadas desde diversas corrientes neoinstitucionalistas como referente conceptual y analítico para abordar el análisis de la realidad institucional de las Administraciones latinoamericanas y el impacto de los referentes externos en su evolución. El tercer capítulo, que cierra esta primera parte, utiliza dichas aportaciones para ofrecer una reinterpretación de los impactos de la Nueva Gestión Pública sobre los países de la región.

La segunda parte contiene tres capítulos dedicados a concretar las aproximaciones realizadas en la parte anterior en diversos ámbitos específicos vinculados a la configuración institucional de las Administraciones públicas latinoamericanas. El capítulo cuarto se dedica a uno de los elementos clave para el fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil, y ofrece un diagnóstico tanto de su situación como del impacto de las presiones externas vinculadas a la Nueva Gestión Pública utilizando para ello las aportaciones realizadas desde los enfoques neoinstitucionalistas. El quinto se centra en la caracterización de los planteamientos y resultados de un nuevo fenómeno que supuestamente debía transformar por completo la gestión pública, el denominado gobierno electrónico. Su análisis mediante los referentes neoinstitucionalistas permite aportar una visión complementaria tanto a las propias expectativas generadas como a su impacto efectivo, ofreciendo además una serie de propuestas constructivas para integrar sus potencialidades a la realidad del funcionamiento de las organizaciones públicas. El siguiente capítulo, el sexto, se centra en la caracterización y el análisis crítico de las actividades de consultoría vinculadas al diseño institu-

cional, en especial la de carácter internacional, concretando sus impactos efectivos y aportando reflexiones para incrementar su adecuación a los procesos de transformación institucional de las administraciones latino-americanas.

Después de estas dos partes se concretan las principales conclusiones a partir de las aportaciones realizadas y se presentan, a modo de apunte, algunas de las principales líneas de investigación que se proponen como agenda de futuro para continuar el análisis, la interpretación y la formulación de propuestas en relación con una realidad compleja como es la configuración institucional de los países de América Latina.

Para finalizar esta presentación cabe destacar que el presente libro agrupa el trabajo que hemos desarrollado desde 1999. Los autores somos profesores de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y, aunque hace quince años que trabajamos en temas vinculados a la gestión pública en sus distintas dimensiones (planificación, organización, gestión, evaluación, gestión de recursos humanos, organización informal y conflicto en las instituciones públicas, entre otras), desde hace seis hemos enfocado nuestro interés a la realidad de las Administraciones públicas de América Latina.

Así, este libro es el resultado agregado de ideas y documentos de trabajo que se han ido elaborando y presentando en el marco de los congresos sobre reforma del Estado y de la Administración pública organizados por el CLAD en los que hemos participado; por ejemplo en los congresos IV (México), V (Santo Domingo), VI (Buenos Aires), VII (Lisboa), VIII (Panamá) y IX (Madrid), en el que organizamos ocho paneles o grupos de trabajo y presentamos doce ponencias. Este congreso ha sido nuestra ágora de lujo para discutir y mejorar el enfoque teórico, las hipótesis y las reflexiones que hemos ido elaborando durante estos años. También ha contribuido a esta reflexión nuestra presencia en seminarios internacionales y en cursos dirigidos a altos funcionarios celebrados en México, Brasil, Perú, Colombia, República Dominicana, Cuba y Nicaragua. Un lugar destacado merecen algunos foros españoles en los que hemos tenido la oportunidad de trabajar con profesores y estudiantes de América Latina: en el doctorado en Gobierno y Administración Pública y en el *máster* en Gobernabilidad del Instituto Universitario Ortega y Gasset (donde Carles Ramió ha impartido un curso en el doctorado de las últimas siete ediciones y en el *máster* de las últimas cinco). También debe destacarse el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Uni-

versitat Pompeu Fabra con el que estamos vinculados desde hace nueve años. Finalmente mencionar a la Fundació CIDOB (Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona) en el marco de los seminarios y talleres de debate del programa de América Latina que durante el último año dirigió Carles Ramió.

El texto que sigue es el resultado de la selección, la actualización, la integración y la mejora de un conjunto de artículos que han sido publicados por separado en revistas científicas de distintos países de América Latina y de España. Las revistas en las que hemos publicado estos artículos sobre instituciones, servicio civil y crítica a la Nueva Gestión Pública en América Latina son: *Reforma y Democracia* (n.ºs 20, 21 y 27) del CLAD de Venezuela, *Prospectiva* (n.ºs 17 y 22) de México, *Servicio Profesional de Carrera* (n.º 3) de México, *Gestión y Política Pública* (vol. IV, n.º 1) del CIDE de México, *Studia Politicae* (n.º 4) de Argentina, *Revista do Serviço Público* (año 52, n.º 4) de Brasil, *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas* (n.º 1) de Colombia, *Gestión y Análisis de Políticas* (n.ºs 16 y 25) de España, *Revista Vasca de Administración Pública* (n.ºs 65 y 70) de España, e *Instituciones y Desarrollo* (n.º 5) de España. También destacan dos capítulos de libros editados en lengua inglesa por el BID (2003) y por la editorial Marcel Dekker (2005). En la bibliografía aparecen las referencias de todas estas aportaciones.

En el desarrollo de esta labor de investigación también queremos manifestar nuestro más profundo agradecimiento a una serie de instituciones y personas con las que hemos tenido oportunidad de colaborar, dialogar y reflexionar conjuntamente y sin cuya contribución estos logros no hubieran sido posibles. Dichas instituciones son: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Colegio de México, el Colegio de Jalisco, la Universidad de los Andes, el Instituto Ortega y Gasset, la Universitat Autònoma de Barcelona, el Interdisciplinary Institute of Management de la London School of Economics, el CIDOB, el Instituto Internacional de Gobernabilidad, el Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas de España, la Escuela de Administración Pública del Gobierno de Cataluña, la Diputación de Barcelona y, finalmente, nuestra institución: la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Una mención especial merece la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, que ha decidido financiarnos esta línea de investigación para el período 2005-2007 (referencia: SEJ2004-03358). En

cuanto a las personas que nos han dado su apoyo son: Jacint Jordana y David Sancho de la Universitat Pompeu Fabra, Narcís Serra, Josep Ribera y Anna Ayuso del CIDOB, Nuria Cunill del CLAD, Michael Barzelay de LSE, Joan Subirats de la Universitat Autònoma de Barcelona, Sonia Ospina, de la Warner University de Nueva York, Jordi Santolaria de CMA, Jorge Hintze del TOP, Manuel Villoria y Esther del Campo del Instituto Ortega y Gasset. Finalmente expresamos nuestro agradecimiento a la capacidad de trabajo y a la paciencia de Águeda Quiroga que ha sido la editora, en el sentido anglosajón del término, de este libro.

CARLES RAMIÓ Y MIQUEL SALVADOR

*Universitat Pompeu Fabra*

Barcelona, 11 de julio de 2005

---

PRIMERA PARTE

MARCO CONCEPTUAL Y CRÍTICA  
A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL



---

# 1. Debilidad institucional y Nueva Gestión Pública en los países de América Latina. Diagnóstico y propuestas

## Presentación

El objetivo de este capítulo es analizar las oportunidades y las amenazas de las recientes experiencias de mejora e innovación de la gestión pública en los países de América Latina, en relación con las experiencias de los países occidentales de vanguardia. Este diagnóstico justificará la presentación de un conjunto de propuestas tentativas que tienen la voluntad de contribuir a la superación de una parte de los principales problemas detectados. El planteamiento parte de la hipótesis de que las intervenciones basadas sólo en la gestión o el *management* público adoptan una perspectiva muy tecnocrática que es claramente insuficiente para solventar los problemas de las instituciones públicas de América Latina, y de que es un error limitarse sólo a este aspecto sin atender a dimensiones políticas y económicas más generales.

Es importante, por lo tanto, que al presentar o analizar experiencias de innovación en la gestión pública se tengan en cuenta conceptos tales como la globalización, el Estado, la gobernabilidad, el impacto de las tecnologías de información y comunicación, el papel de las instituciones, el servicio civil de carrera y las prácticas de la consultoría internacional, entre otros.

En este sentido, la tarea inicial que debería plantearse al abordar un análisis de este tipo es la de identificar cuáles son los problemas a los que se enfrentan los países de América Latina y que impiden de forma estructural un desarrollo sostenido en el nivel político, económico y social. Es evidente que no pueden deberse sólo a la deficiente gestión pública; el *management* público es un factor importante, pero de ninguna manera

es el único problema o la única solución. Algunos autores han aportado reflexiones que hacen referencia a problemas derivados de la globalización, la crisis en la gobernabilidad, la ausencia de capital social o el fenómeno de la corrupción, entre otros. Pero si bien esta definición multidimensional parece acertada en un primer momento, encierra dificultades fundamentales que impiden avanzar en esta línea. Pueden identificarse cuatro dificultades principales que plantea esta fórmula clásica de definición de los problemas.

La primera es que conceptos tales como globalización, gobernabilidad y capital social son relativamente recientes en la literatura, y su definición, tanto teórica como empíricamente, reviste muchas dificultades. Cada uno de estos conceptos es muy amplio y agrega muchas variables en el análisis, sin que se especifique cuáles son las fundamentales y cuáles las secundarias; o qué variables representan las causas y cuáles los efectos.

La segunda dificultad es que cuando se señala que los problemas de los países de América Latina residen en deficiencias en la adaptación a la globalización, en dificultades en la gobernabilidad o en la debilidad del capital social no se están identificando los problemas específicos de la región, sino que se hace referencia a problemas o retos asociados a todos los países del mundo, sean éstos países en vías de desarrollo o países desarrollados.

La tercera dificultad que plantea este tipo de abordajes es que se suele confundir los síntomas con las enfermedades. Los problemas derivados de la globalización, de la gobernabilidad y de la debilidad del capital social representan síntomas de un problema de base, de una enfermedad común que afecta a la mayoría de los países de América Latina, pero no son en sí mismos la enfermedad.

Por último, incluso el problema de la corrupción, también bastante universal, se ajusta a la necesidad de precisar problemas con suficiente base autóctona.

La hipótesis central de este trabajo es que el problema fundamental de los países de América Latina, que dificulta su desarrollo y progreso, es la débil institucionalización de su sistema político y administrativo en todas sus dimensiones. La débil institucionalización de las instituciones públicas políticas y administrativas es la enfermedad común de los países de América Latina que genera serios problemas de gobernabilidad, de debilidad del capital social y de corrupción. La debilidad institucional es una deficiencia estructural de la región que se ve agravada por el fenó-

meno de la globalización comercial y de la implantación de la sociedad de la información. Desde aquí se abordará el problema de la debilidad institucional, y de sus posibles vías de solución, desde una perspectiva de gestión pública o de ciencia de la administración.

## El diagnóstico: la debilidad institucional como problema

El término «institución» no está exento de complejidad. A modo de introducción, lo definiremos como el conjunto de «reglas del juego» que comparten los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utilizan como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones. A lo largo de este libro se adoptará la definición aportada por el neoinstitucionalismo, que se comenta y desarrolla en el siguiente capítulo.

Uno de los problemas destacados de los países de América Latina reside en la débil institucionalización de sus instituciones públicas. Como se ha señalado en el párrafo anterior, inicialmente se entenderá por debilidad institucional la falta de consolidación de las citadas «reglas del juego», el hecho de que éstas no sean ni compartidas ni aceptadas por los distintos actores implicados, lo que dificulta los procesos de toma de decisiones, y su posterior aceptación y aplicación.

Pero para comprender adecuadamente esta problemática es necesario distinguir, en primer lugar, entre los elementos internos que influyen en la debilidad de las instituciones (es decir, aquellos vinculados a aspectos específicos de los países de América Latina) y los elementos externos (los vinculados a aspectos externos o generales que no son sólo autóctonos de los países de América Latina).

Pueden identificarse cinco elementos internos. El primero de ellos es el de las consecuencias sobre el sistema político derivadas del modelo presidencialista, mayoritario en los países de América Latina. El segundo está constituido por la falta de identificación de un modelo de Estado propio para cada país, sustentado por un amplio consenso social. El tercero, por los procesos de isomorfismo mimético, que implican la copia de modelos administrativos externos desvinculados de la tradición y de la cultura administrativa autóctona. Un cuarto elemento es el de la discontinuidad o intermitencia en la implantación de modelos externos, cambiando

en poco tiempo el interés en aplicar un determinado modelo para implantar otro distinto. Por último, la ausencia o la debilidad de un servicio civil de carrera que canalice a los diversos colectivos de empleados públicos.

En cuanto a los elementos externos que influyen en el proceso, se señalan tres. En primer lugar, las situaciones y procesos de isomorfismo coercitivo, que consisten en que tanto las grandes instituciones internacionales que operan en la región (fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) como los países desarrollados con políticas de cooperación, imponen determinados modelos administrativos descontextualizados de las tradiciones administrativas de los países de la región. Como segundo elemento debe señalarse el fenómeno de la globalización, que en su dimensión del comercio internacional favorece la competitividad comercial de los países desarrollados en detrimento de los países en vías de desarrollo. En tercer lugar, las consecuencias derivadas del fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de alcanzar un nivel de competitividad destacado con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Finalmente, un elemento tanto interno como externo afecta el proceso. Se trata de la amenaza que implica el conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de Nueva Gestión Pública que, en la búsqueda de un modelo posburocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, genera un proceso de desinstitucionalización orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano.

La conjunción de estos nueve elementos ha favorecido en los países de América Latina unos modelos políticos y administrativos muy débilmente institucionalizados o, incluso, desinstitucionalizados.

¿Cuáles son los mecanismos mediante los que los elementos mencionados contribuyen a generar un proceso de debilidad institucional? Por ejemplo, la opción de un modelo político presidencialista (resultado de un proceso de isomorfismo o copia histórica del modelo político de Estados Unidos) genera unos sistemas políticos muy inestables y poco institucionalizados. El modelo político presidencialista estimula los liderazgos carismáticos (incluso mesiánicos) y las fracturas constantes del sistema político en función de las biografías personales de los presidentes. Sólo hay continuidad y estabilidad cuando el modelo presidencialista degenera en una dictadura explícita o implícita (situación bastante habitual en la historia lejana y presente de los países de América Latina). El modelo presidencialista, por otra parte, dificulta la institucionalización

de los partidos políticos y los hace estructuralmente débiles, obstaculizando también la institucionalización de las instituciones administrativas, que pueden sufrir cambios conceptuales y de sus efectivos de forma radical de una legislatura a otra.

El modelo presidencialista que tiende a degenerar en un modelo de liderazgo carismático (cuya desviación máxima implica el populismo) no permite configurar un modelo de Estado sólido, continuado y respaldado por una amplia base social. El modelo de Estado es, en cada momento, lo que el líder presidencial considera prioritario. Del mismo modo, el líder presidencial puede decidir construir su propio modelo administrativo inspirado en el modelo externo de influencia del momento o sugerido por sus asesores. Este fenómeno de isomorfismo institucional es además discontinuo, ya que variará tantas veces como haya alternancia del poder presidencial. Esto significa que después de varios años de esfuerzo para cambiar las bases institucionales de la Administración pública, éstas serán transformadas de forma radical, generándose una sensación permanente de tránsito administrativo que no alcanza nunca a llegar a la meta. Es un tejer y destejer continuo, al estilo de Penélope, que jamás logra la estabilidad. Cada nuevo presidente decide empezar de nuevo, destruir lo hecho en el pasado y volver a nacer.

Esta inestabilidad política, que alcanza de forma evidente a las instancias administrativas, tiene su más evidente manifestación en la ausencia de un modelo de servicio civil de carrera efectivo basado en la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa. Si el objetivo de la nueva presidencia es destejer lo avanzado por la presidencia anterior para tejer algo totalmente distinto, en un contexto de presión de clientelismo de partido o de facciones dentro de un mismo partido, se puede fácilmente anticipar que los incentivos para implantar un sistema estable de servicio civil no serán nunca suficientes.

Al círculo de variables negativas de carácter autóctono, cuya causa principal reside en el modelo presidencialista, deben añadirse las presiones externas que tampoco contribuyen a la institucionalización y estabilidad de los sistemas administrativos.

En este sentido, las instituciones internacionales imponen unos modelos de Estado y unos modelos administrativos en función de las modas intelectuales del momento y de intereses difícilmente precisables. Condicionan las ayudas económicas a la implantación de un determinado modelo de Estado y de un determinado modelo administrativo, con indepen-

dencia de que éstos sean consecuentes con la tradición y la cultura del país objeto de atención. La globalización y la sociedad de la información representan fenómenos que combinados han servido para justificar cambios radicales e indiscriminados en estos países y que permiten manifestar de forma evidente las debilidades de los modelos desinstitucionalizados que los hacen muy vulnerables. Finalmente, la Nueva Gestión Pública representa el punto de encuentro de las presiones internas y externas, ya que la flexibilidad que se propone puede ser bastante satisfactoria, pero ahonda de una forma notoria el mal de la debilidad institucional.

El cuadro 1 presenta una síntesis de los problemas identificados.

CUADRO 1  
*Los problemas derivados de la desinstitucionalización de las instituciones públicas*

Problemas internos		
Desinstitucionalización de las instituciones públicas	Desinstitucionalización política	Presidencialismo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• liderazgos carismáticos con cambios traumáticos,</li> <li>• tendencia al caudillismo,</li> <li>• debilidad del sistema de partidos</li> </ul> Isomorfismo mimético
	Desinstitucionalización de la gestión pública	Ausencia o debilidad del servicio civil Empuje de la Nueva Gestión Pública
	Problemas externos	
	Desinstitucionalización de la gestión pública	Isomorfismo coercitivo Empuje de la Nueva Gestión Pública
	Globalización	Debilidad de la competitividad comercial
	Sociedad de la Información	Debilidades técnicas Dificultades de acceso de los ciudadanos

FUENTE: elaboración propia.

## Nueva Gestión Pública y debilidad institucional en América Latina

Como se señaló en el apartado anterior, la Nueva Gestión Pública actúa como un punto de cristalización, como un catalizador de los elementos internos y externos que propician los procesos de debilidad institucional en América Latina. Parece oportuno entonces que, antes de continuar con el análisis, se responda a la pregunta de qué se entiende por Nueva Gestión Pública.

Si bien el análisis se profundizará en el capítulo 3 de este libro, una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan distintas corrientes y modelos de gestión, algunas analíticas, la mayoría de carácter normativo, algunas genéricas y otras más específicas. Entre las corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública se suelen encontrar conceptos como desregulación, agencialización, gerencialización, privatización, externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), ética en la gestión pública, participación ciudadana, etc., todos ellos intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado «posburocrático» (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación sustantivo podría ser el de agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, proponiendo una clientelización de los ciudadanos; y por otro lado, los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es desigual. Las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno. Las corrientes que podrían denominarse como neopúblicas (las que abogan por la repolitización, una nueva regulación, la participación y la ética, entre otras), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública.

Cabe apuntar, sin embargo, el surgimiento y consolidación de visiones críticas con los postulados de carácter neoempresarial de la Nue-

va Gestión Pública y, en especial, con su aplicación, resultados e impactos. Críticas que incluso se refieren a su impacto en el propio contexto institucional, fundamentalmente anglosajón, en el que surgieron estas corrientes (Mintzberg, 2005), y que apuntan a la necesidad de su revisión en profundidad, especialmente en cuanto a adecuación tanto al sector público como a otras realidades institucionales de referencia.

¿Cuáles son las características, problemas y críticas que tienen ambas corrientes de la Nueva Gestión Pública? En cuanto a las corrientes neoempresariales se encuentran:

- El impulso de la filosofía de «no remar» sino de hacer que los otros «remen»: el Estado relacional y la sociedad del bienestar reemplazan al Estado intervencionista y de bienestar.
- El fomento a que las Administraciones públicas pasen de ser proveedoras de servicios públicos a intermediarias que «venden» servicios.
- La adopción del lenguaje y los conceptos propios del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación entre Administración y clientes.
- Las propuestas de fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc., para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes respecto a los servicios públicos.
- Todas estas características se materializan en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del derecho público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- El refuerzo del concepto de ciudadanía, para que permita la expresión activa de las opiniones. Se considera que el concepto de ciudadanía debe servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración pública.

- La propuesta de reforzar los valores hacia el aspecto público de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- El reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- El situar como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o del procedimiento y el tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

¿Cuáles son las principales amenazas para las Administraciones públicas de América Latina que se derivan de este contexto? De forma sintética, y sin ánimo de exhaustividad, pueden enunciarse siete grandes cuestiones, relacionadas con la aplicación indiscriminada de los conceptos e instrumentos vinculados a la Nueva Gestión Pública:

a) *El conflicto entre los principios de la flexibilidad administrativa, la implantación de un modelo de Administración relacional y los principios propios de las administraciones públicas latinoamericanas*

La Nueva Gestión Pública tiene un impacto sobre dos elementos, teóricamente positivos, pero que generan muchos problemas y desajustes en las administraciones públicas de América Latina, que son la flexibilización institucional y la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas (Ramírez, 2001).

Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro el diseño de sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad puede favorecer que se alcancen los objetivos propuestos por una Administración atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa ins-

titucionalización de estos nuevos sistemas organizativos permite una discrecionalidad importante, que puede favorecer dinámicas poco deseables e incluso perversas.

Las Administraciones públicas de América Latina en los años ochenta y principios de los noventa se encontraban inmersas en un proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas. En la mitad de este proceso surge la Nueva Gestión Pública, que aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poca afortunada intromisión no es unas instituciones posburocráticas (más eficaces y eficientes) sino unas instituciones preburocráticas en las que predominan el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si se acepta que el principio de la «nueva riqueza de las naciones» se manifiesta en la calidad de las instituciones y de sus capacidades para la acción colectiva, se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni contribuye, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano de los países de América Latina.

Otra de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración relacional, que supone una ruptura con el modelo de Administración pública. La Administración relacional responde a un modelo en el que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y derivando la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas.

La externalización de los servicios públicos es una estrategia fundamental en el modelo de la Administración relacional. En buena parte de los países de América Latina se externaliza de forma deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Es necesario definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, los servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o los servicios públicos de muy difícil control si son derivadas al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos a) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Pero todos estos requisitos de la externalización suelen estar ausen-

tes en la mayoría de los países de América Latina. El control y la evaluación de los servicios externalizados son actividades complejas y económicamente costosas, pero si no se realizan la Administración no puede garantizar unos estándares de calidad mínimos en tales servicios. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (objetivo también perseguido por muchas ONG), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son las dueñas reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad bajos en la prestación de dichos servicios. Sin planificación, sin control y sin evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no es posible conseguir, a medio y largo plazo, la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

*b) El conflicto entre los valores empresariales y los valores de la Administración pública*

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc.; está presente en todos los tiempos y espacios de una organización, pero es difícil de precisar. La esencia del enfoque de la cultura organizativa reside en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. En un nivel general, una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, de valores y de ideología. La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes respecto a la dinámica y eficacia de las organizaciones, e influye de forma directa tanto en el comportamiento como en los resultados de las organizaciones.

¿Qué sucede cuando, de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en las administraciones públicas de América Latina una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que se suele producir es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o casi ausencia de cultura administrativa cohesionada y transversal se

introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choque entre culturas y no hay apenas conflicto, sino que aparece una cultura administrativa de carácter empresarial sin matices. No hay mes-tizaje cultural, sino una nueva cultura organizativa que barre con todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente.

En esta situación los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal padece este sistema, pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, y se manejan sistemas de información y cuadros de dirección integrales. En apariencia y en sustancia se está ante la presencia de una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (o baja eficiencia y eficacia, como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía o los impactos sociales de las intervenciones. Estos valores no se llevan bien con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos o con complementos de productividad.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que suele superarse con la convicción de los conversos, ya que los valores previos escasamente articulados generaban incertidumbre entre los miembros de la organización pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a lo que es escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública.

¿Cuántos cargos electos y buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best-sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos? ¿Cuántos leen la escasa y aburrida literatura de gestión pública? Evidentemente muchos en el primer caso y muy pocos en el segundo. El contagio es rápido y supone la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, en el sector público. Finalmente los cargos electos y los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas.

En definitiva, es importante abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos

valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos previos. La mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas no poseen una cultura organizativa previa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

*c) La ausencia o la aplicación parcial de sistemas de servicio civil*

América Latina ofrece un espectro muy diverso de modelos y variantes de servicio civil: desde países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional, que es la opción mayoritaria, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, como en el caso de los países del sur de América Latina. Existe también una amplia variedad de situaciones intermedias. Pero a pesar de las enormes diferencias entre los países de América Latina, hay algunos puntos de contacto entre los mismos con respecto a las disfunciones generales detectadas. En términos generales puede señalarse que los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, y que además los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos.

Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos, que intercambian posiciones del sector público al sector privado con gran rapidez, sin que el primero aproveche las capacidades profesionales y el aprendizaje técnico que ha invertido en sus efectivos de personal. Otro punto de contacto con relación a los sistemas de servicio civil emergentes es la réplica del modelo abierto de servicio civil, derivado de una fascinación más genérica por el modelo administrativo de Estados Unidos. Sin embargo, la implantación de estos jóvenes sistemas de servicio civil se encuentra con las dificultades derivadas de su escaso encaje con una realidad administrativa que no tiene mucha relación con la de Estados Unidos.

*d) Las prácticas negativas de una parte significativa de la consultoría internacional*

Los proyectos de desarrollo o refuerzo institucional pueden contribuir al éxito de los procesos de transición democrática, de reforma del Estado o de construcción de una economía de mercado fiable en los países de América Latina. Estas actividades suelen estar protagonizadas por consultores que apoyan los procesos de construcción de sistemas de servicio civil, de reforma institucional, de modernización administrativa, de reforma educativa, sanitaria, policial, judicial, fiscal y, en general, de diseño o rediseño de políticas públicas. Este apoyo suele tomar cuerpo en tareas de asesoramiento a autoridades públicas, elaboración de informes y diagnósticos y reparto de acciones públicas, teniendo como beneficiarios directos a gobiernos e instituciones públicas o parapúblicas de los países en transición o desarrollo, como es el caso de los Estados de América Latina.

La consultoría institucional (organizativa, de procesos, de recursos humanos, etc.) para organismos públicos de carácter internacional es una actividad mucho más compleja que la consultoría institucional donde el consultor y la institución pública objeto de consultoría pertenecen al mismo contexto nacional.

En líneas generales se puede argumentar que la actividad principal y más compleja de un consultor internacional reside en escapar (la mayoría de las veces no lo consigue y, en ocasiones, ni tan solo lo pretende) de las distintas tensiones internacionales y domésticas que pretenden capturarlo para favorecer determinados intereses particulares. En definitiva, estas presiones edifican un tipo de «consultoría fordista», que implica una actividad rápida, estandarizada y que persigue fundamentalmente el máximo beneficio económico para la consultora y/o el consultor. A la consultoría fordista no le preocupan los problemas autóctonos (incluso los niega: «todas las organizaciones tienen idénticos problemas con independencia de que sean privadas o públicas y con independencia de su contexto económico y social» es su base argumental) y aporta unas soluciones universales válidas tanto para Colombia como para Chile, Nueva Zelanda o Tailandia. Funciona con referentes teóricos predefinidos y con un trabajo de campo rápido y formal.

El resultado de esta actividad no suele ser la resolución de los problemas de fondo ni la de los de carácter institucional. El modelo fordista

de consultoría se utiliza también cuando el consultor tiene intereses ocultos (agenda oculta) en la actividad de consultoría que desarrolla, ya que su objetivo es defender determinados intereses particulares de estados, instituciones internacionales y, fundamentalmente, empresas multinacionales. Se trata de una actividad corrupta que utiliza el modelo fordista ya que es el que mejor se adapta a sus intereses. Es obvio que el resultado de esta consultoría no permite solucionar los problemas reales de la Administración objeto de estudio y que suele empeorar su situación, ya que de lo que se trata es de inventar los problemas para facilitar que se apliquen las estrategias del recetario que beneficia a los intereses institucionales o internacionales ocultos.

*e) Las tensiones en la gestión derivadas de los jóvenes procesos de descentralización territorial*

El modelo mayoritario de descentralización en América Latina se caracteriza por ser:

- Muy reciente (en la mayoría de los países es un fenómeno vinculado a la última década o menos).
- Inducido (el impulso de la descentralización ha sido promovido por el bloqueo de las Administraciones centrales y no por las Administraciones periféricas, que demandarán mayor capacidad de gestión).
- Municipal (en la mayoría de los municipios el actor que se ha beneficiado de la descentralización es la Administración local y menos la de carácter regional o estatal en los sistemas federales).
- Administrativo (se ha descentralizado fundamentalmente la gestión y mucho menos la capacidad política para decidir políticas públicas propias).

Este proceso general y común en la mayoría de la región implica que la mayoría de estos países gestionan los servicios públicos en un contexto de gobierno multinivel, que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. Por lo general existen tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar

varios subniveles), configurando un complejo sistema de relaciones intergubernamentales que suele resultar poco maduro y poco institucionalizado, donde predominan las lógicas de competencia en detrimento de las dinámicas de cooperación e intercambio.

*f) Las transformaciones generadas por las Tecnologías de la Información y la Comunicación*

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son en sí mismas un reto para las administraciones públicas de América Latina. La base conceptual y la metodología de implantación de las mismas en estos países tendrán una enorme importancia, ya que según sus contenidos, el impacto de futuro puede ser muy desfavorable y maximizar externalidades negativas. Pero otras concepciones y metodologías podrían contribuir para reducir al máximo los impactos negativos e incluso podrían tener la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las Administraciones públicas de América Latina.

*g) La corrupción de las instancias públicas*

En los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. En otros países (la mayoría), el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Pero en muchos casos la corrupción es un problema derivado de una gran relajación institucional, de la falta de un servicio civil de carrera real y de incentivos económicos suficientes para ejercer la función pública con dignidad.

---

## 2. Una visión neoinstitucionalista para el análisis de las administraciones públicas de América Latina

### Sobre el concepto de institución

A partir de la primera presentación de los rasgos distintivos de los enfoques de la Nueva Gestión Pública, en este capítulo se introducen diversas aportaciones realizadas desde las denominadas corrientes neoinstitucionalistas, a modo de marco conceptual para interpretar los procesos de transformación de las administraciones públicas latinoamericanas.

Atendiendo a dicho enfoque, el primer tema que vamos a desarrollar es el propio concepto de institución y sus implicaciones, especialmente en lo que se refiere a las interrelaciones entre sus componentes.

En segundo lugar, se hará referencia a las dinámicas de configuración y desarrollo de la institución y, por último, se considerarán las dinámicas de transformación y cambio (o su ausencia). Para ello se destacan las aportaciones realizadas desde los diversos enfoques considerados sobre:

- a) La formación y el diseño de las instituciones, en referencia al proceso de creación y configuración de estos entramados de valores, normas, reglas, estructuras, procesos y rutinas. La influencia de los factores del pasado o el diseño racional buscando determinados efectos sobre el comportamiento de los actores son algunos de los parámetros que se van a considerar.
- b) Los procesos de transformación y cambio institucional, planteando la discusión entre la estabilidad y permanencia de las instituciones como uno de sus rasgos distintivos y definitorios, frente a una aproximación de carácter dinámico que conside-

ra que las instituciones son entidades cambiantes a través de la acción de los distintos actores implicados y de la influencia de las presiones del entorno que inciden sobre su configuración.

a) *El concepto de institución: elementos distintivos e implicaciones*

En este apartado se analizan las distintas definiciones del concepto de institución que se ofrecen desde los distintos enfoques neoinstitucionalistas. En particular, se hace referencia a cuatro de ellos: el enfoque normativo, el de la elección racional (*rational choice*), el histórico y el de la teoría de la organización. Se identificarán los elementos característicos de cada uno de ellos para poder verificar su aplicación en el análisis de las administraciones públicas latinoamericanas en aquellos ámbitos de gestión que se destacan en los siguientes capítulos.

Según el enfoque normativo (Peters, 1999), el principal rasgo distintivo de las instituciones es la importancia de los valores y su concreción en una «lógica de lo apropiado» que incide sobre los actores implicados. Una institución no es necesariamente una estructura formal sino un conjunto de normas, reglas, conocimientos y rutinas que establecen los parámetros de aquello que los agentes consideran aceptable. En términos de March y Olsen (1989: 21) una institución es un «conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y situaciones». Es decir, una institución es un referente que incorpora una determinada manera de definir la situación, el rol que deben seguir los agentes y las obligaciones que están asociadas a este rol en esa situación concreta. Estas obligaciones cristalizan en un conjunto de reglas y procedimientos asociados, entre los cuales cada agente debe seleccionar los que considera oportunos, contando con un margen de discrecionalidad dentro de los límites establecidos por la institución de que se trate. Esta discrecionalidad, sin embargo, puede generar distintas interpretaciones de «lo adecuado», lo que se traduce en la aparición de distintas culturas organizativas dentro de la misma institución.

Dos componentes destacados de este concepto de institución, que plantean cierta confusión en su aplicación a casos concretos, son las reglas y las rutinas. Por rutina se entiende una pauta estable de comporta-

miento asumido por los agentes implicados que hace más «racional» y predecible su comportamiento dentro de la institución. Las reglas representan la concreción de la «lógica de lo apropiado», como guía para los agentes que se incorporan a la institución; esas reglas le permiten estructurar su comportamiento de acuerdo con lo establecido (Scott, 1995).

De esta definición de institución se derivan, además, otras características como su durabilidad o persistencia, su capacidad para influir sobre el comportamiento de los individuos o su legitimidad inherente al hecho de ser interiorizadas por los individuos, que interpretan su violación como una afrenta a su propio interés. Una institución establecida conduce a los agentes implicados a plantear sus actuaciones en términos de adecuación a las normas establecidas y no a las consecuencias que comportan, es decir, los actores son conscientes de sus decisiones, pero las toman a partir de los parámetros establecidos por los valores, normas y rutinas de la institución dominante.

Este concepto de institución que destaca la interiorización de los valores, normas y rutinas por parte de los agentes implicados se acerca al concepto desarrollado desde otros enfoques neoinstitucionalistas como el de la teoría de la organización. Por el contrario, los enfoques neoinstitucionalistas vinculados al *rational choice* establecen una clara distinción entre las preferencias de los individuos y las «reglas del juego» que limitan y orientan sus actuaciones.

Aunque dentro del propio neoinstitucionalismo *rational choice* existen diversas variantes, todas ellas destacan el componente regulativo en la definición de las instituciones y el carácter racional del comportamiento de los actores implicados. Desde esta perspectiva se entienden las instituciones como reglas que los individuos utilizan para determinar quién y qué se incluye en una situación, cómo se estructura la información, qué acciones se toman y con qué secuencia, y cómo se agregan las acciones individuales (Kiser y Ostrom, 1982).

Desde el enfoque *rational choice* se distinguen claramente los conceptos de institución y organización. Si las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y se organizan, de acuerdo con las instituciones vigentes (Ayala, 1999).

Sin una clara definición que se distinga de los otros, el neoinstitucionalismo histórico delimita las instituciones a través de las reglas formales, los procedimientos y las prácticas operativas estándares que es-

estructuran las relaciones entre los actores en varias unidades de la política y la economía (Peters, 1999). La diferencia aparece al destacarse la influencia de las instituciones en la configuración de los intereses de los actores, además de sobre sus interrelaciones y estrategias (Thelen y Steinmo, 1992). En otros términos, se trata de la diferencia entre considerar las preferencias como exógenas a la institución (como se hace desde el *rational choice*) o endógenas a la misma (neoinstitucionalismo histórico).

Uno de los principales rasgos de las instituciones que se destacan en el enfoque histórico es su permanencia y reproducción a lo largo del tiempo, su tendencia a mantenerse (a través de dinámicas de *path dependence* o «dependencia de la senda») incluso después de transformaciones importantes en el entorno que originó su aparición (aspecto sobre el que este enfoque no realiza aportaciones destacadas). Una tendencia que tan solo se ve alterada por procesos graduales de adaptación o por interrupciones puntuales que dan origen a cambios bruscos (con la idea de *punctuated equilibrium* de la que se hablará en un apartado posterior).

Otro elemento destacado del neoinstitucionalismo histórico es la importancia de las ideas, entendidas como corrientes de pensamiento, en la definición de las instituciones. Se trata de la «lógica de lo apropiado» (en términos del neoinstitucionalismo normativo), que facilita una serie de «recetas» para afrontar las situaciones definidas y que constriñe las opciones aceptables por parte del gobierno.

Desde el enfoque neoinstitucionalista de la teoría de la organización tampoco se establece una clara distinción entre los términos institución y organización. El énfasis en la definición se sitúa, en este caso, en el proceso de creación de valores y esquemas cognitivos que comporta toda institución. Como indica Scott, «las instituciones consisten en actividades y estructuras cognitivas, normativas y reguladoras que dan estabilidad y sentido al comportamiento social. Las instituciones se canalizan a través de distintos medios —culturas, estructuras y rutinas— y operan en múltiples niveles de jurisdicción» (1995: 33). Con esta definición se mantiene el carácter regulativo de las instituciones que se destacaba en el enfoque *rational choice*, pero se amplía sustancialmente su alcance hasta modificar las estructuras de significado que orientan el comportamiento de los actores. En otros términos, se destaca la incidencia de las instituciones en la configuración de la estructura y el conteni-

do de las preferencias de los agentes que participan de ellas, más allá de limitar o direccionar su margen de maniobra como afirmaba el enfoque racional.

Autores como Meyer y Rowan destacan el carácter simbólico de la estructura formal de las organizaciones como mecanismo de adaptación que responde a la necesidad de legitimar su actividad en entornos donde ni los objetivos están claramente definidos ni existen indicadores claros que permitan evaluar su actividad. A esta idea obedece el proceso de adaptación de las organizaciones a los «mitos y ceremonias» presentes en su entorno organizativo de referencia (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992). En esta línea, otro elemento destacado del enfoque de la teoría de la organización es el papel combinado de la cultura, las estructuras y las rutinas y procesos, como canales a través de los cuales las instituciones «toman forma» y se transmiten, dando significado y sentido al comportamiento de los individuos.

El énfasis en el papel de las instituciones en la modificación de las preferencias de los actores implicados acerca el neoinstitucionalismo de la teoría de la organización a los enfoques normativo e histórico. En los tres casos se asume que las preferencias son endógenas a la institución, esto es, que los actores las ven modificadas a partir de su participación en ésta. Este apunte conduce a plantear la posibilidad de realizar una agrupación alternativa de los enfoques neoinstitucionalistas considerados.

*b) De los cuatro enfoques a las dos orientaciones neoinstitucionalistas*

Considerando los apuntes realizados desde los diferentes enfoques neoinstitucionalistas sobre el concepto de institución y sus implicaciones, se puede definir una clasificación que permita agruparlos en dos orientaciones básicas. Para realizar esta clasificación se atiende a las diferencias sobre el carácter de las preferencias de los actores con relación a la institución, además del resto de elementos destacados en los distintos conceptos de institución que se manifiestan desde los enfoques neoinstitucionalistas. El resultado se ofrece, de forma sintética, en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

*El concepto de institución y los distintos enfoques neoinstitucionalistas*

Enfoques neoinstitucionalistas	Normativo	<i>Rational choice</i>	Histórico	Teoría de la organización
Se define la institución en términos de	normas, reglas, esquemas mentales y rutinas	reglas que prescriben y permiten	reglas, estructuras, procesos, prácticas	estructuras cognitivas, normativas y regulativas
Las preferencias de los actores, respecto a la institución son	endógenas	exógenas	endógenas	endógenas
Elementos destacados en el enfoque	lógica de lo apropiado	costes de transacción	ideas (como corrientes de pensamiento), <i>punctuated equilibrium</i>	símbolos y significados, cultura, procesos y rutinas

FUENTE: elaboración propia a partir de Scott (1995), Immergut (1998) y Peters (1999).

El supuesto de racionalidad exógena a la institución (mantenida desde la perspectiva del *rational choice*) se distancia de los tres enfoques que defienden la incidencia de las instituciones en la configuración de las preferencias de los actores. Esta incidencia puede darse mediante la «lógica de lo apropiado», a través de las ideas (que establecen parámetros para identificar «buenas prácticas») o por la introducción de significados y símbolos mediante un proceso de socialización.

A partir de estas premisas, y siguiendo el esquema de P. Hall y C. R. Taylor (1996) y E. Immergut (1998), los cuatro enfoques neoinstitucionalistas pueden sintetizarse en dos orientaciones, una más próxima al *rational choice* (denominada *calculus*) y otra que se denomina «interpretación» o *cultural approach*, en función de sus argumentos explicativos sobre el papel de las instituciones y sobre sus procesos de creación y desarrollo.

De las diferencias entre ambas orientaciones destacan dos concepciones opuestas sobre las relaciones institución-actor y sobre el tipo

de actor social que actúa en la configuración y la recepción del marco institucional: a) el actor que calcula constantemente y de forma racional los costes y beneficios de diferentes opciones de acción, y cuyas decisiones reflejan una estrategia que maximiza su función de utilidad, y b) el actor «sobresocializado» que asume y sigue las normas establecidas por la institución, sin cuestionarlas y sin mostrar resistencia sobre la base de su interés particular (Tolbert y Zucker, 1996). Según los rasgos apuntados, los enfoques normativo, histórico y de la teoría de la organización se ubican más fácilmente dentro de la última orientación citada.

Desde la orientación *calculus* o *rational choice* se plantea una doble dirección en las relaciones entre institución y actor, donde éste puede modificar la institución para adecuar el comportamiento de los demás participantes a sus intereses individuales, pero al mismo tiempo debe adaptar su conducta maximizadora de la utilidad a las restricciones impuestas por la institución. Se destaca así la capacidad de los individuos para alterar las instituciones, aunque al mismo tiempo éstas limitan y constriñen su comportamiento.

Desde la orientación denominada «cultural» la «lógica de lo apropiado» incide directamente sobre el comportamiento de los actores que participan en la institución, proceso que se inicia y refuerza con las dinámicas de socialización de los miembros que entran a formar parte de una organización. La dirección opuesta no aparece de forma tan clara, es decir, la influencia de los actores sobre la institución es menor y no se plantea el desarrollo de estrategias de cambio tan «fáciles» como en el caso anterior. Su transformación se formula a través de procesos agregados, donde confluyen diversos requisitos además del interés de actores concretos. Desde esta orientación las instituciones presentan una mayor resistencia al cambio, y se caracterizan por una mayor durabilidad y tendencia a mantenerse y reproducirse a lo largo del tiempo (a través de *path dependence*). Precisamente en estas dinámicas de permanencia tiene un papel destacado la creación de valores, significados y esquemas mentales que caracterizan a las instituciones.

## Sobre las dinámicas de configuración, transformación y desarrollo de las instituciones

Después de realizar una primera aproximación a los principales componentes del concepto de institución, se presenta en esta sección una visión de sus dinámicas de configuración, transformación y desarrollo orientada a aportar el instrumental conceptual y analítico para caracterizar los procesos de cambio de las administraciones públicas latinoamericanas.

### *a) Formación y diseño de instituciones: las fases de institucionalización y las dinámicas de isomorfismo institucional*

Los enfoques neoinstitucionalistas de la denominada orientación «cultural» no suelen destacar las fases iniciales de surgimiento de la institución, situando el énfasis explicativo en su posterior capacidad de permanencia. Sin embargo aparecen referencias a la funcionalidad que cumplen ciertos arreglos entre actores y que dan lugar a la aparición de instituciones. Así, la institución derivaría de los arreglos exitosos en determinados contextos, donde la coherencia entre las estructuras de significado y la lógica de lo apropiado permitan cumplir una determinada funcionalidad (March y Olsen, 1989).

Los argumentos vinculados a la funcionalidad, y a la mayor o menor adecuación de la institución a la organización en la que se aplica, se relacionan con los procesos de aprendizaje institucional. Con relación a estos procesos, Lanzara (1999) distingue entre las estrategias de exploración de nuevas alternativas y la explotación de las instituciones vigentes. La exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, mientras que la explotación de las instituciones ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, a una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones.

Las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos que deben afrontarse a corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente a me-

dio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de explotación requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados. Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida en que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar tan solo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas a corto plazo y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida en que se asuman como «legitimados» los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como referente. En el contexto de globalización, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, desempeñan un papel destacado en la «legitimación» de estos referentes. El entorno institucional en el que se encuentran las administraciones latinoamericanas propicia el desarrollo de dinámicas de explotación, aunque no tanto de las propias instituciones como de aquellas importadas de otros contextos de referencia. Sin embargo, la combinación resultante entre ambas estrategias de aprendizaje (explotación *versus* exploración), dependerá también de la presencia de los distintos grupos de actores, con diversos intereses y horizontes temporales contra los que definir sus inversiones y estrategias.

En la caracterización de este proceso destaca la aparición de rutinas como resultado «natural» de la interacción entre los actores en el estadio inicial de la institución. Estas pautas reproducidas, que facilitaban las relaciones y la toma de decisiones en el seno de la institución, generaron unas dinámicas propias que tendieron a consolidar la institución, es decir, a institucionalizarse. Plantear la discusión sobre el proceso de institucionalización de las instituciones supone reconocer que éstas se crean y desarrollan siguiendo ciertas fases y que, siguiendo estos estadios de desarrollo de la institución, se pueden identificar diferentes grados de institucionalización.

Una primera aproximación vincula el nivel de institucionalización a la vulnerabilidad de la institución frente a la intervención de determinados actores (Jepperson, 1991). Así, una institución estará muy institucionalizada si está fuertemente insertada en las rutinas de la acción de determinados agentes, que la utilizan de forma habitual y sin cuestionarla (*taked for granted*, según DiMaggio y Powell, 1991a) y, además, queda

fuera de la discusión sobre posibles reformas pues ningún actor considera ni oportuna ni viable su revisión o sustitución.

Esta resistencia al cambio y a la transformación puede interpretarse en términos de permanencia de la institución (tiempo que lleva funcionando sin alteraciones sustantivas) y en términos de centralidad en el marco de acción de los agentes (si resulta una pieza clave en las interrelaciones y en las dinámicas de actividad de los agentes que la utilizan) y unifica determinados acuerdos ampliamente aceptados a partir de principios más amplios. El tiempo que lleva en funcionamiento y la posición en el esquema de relaciones se revelan, así, como dos indicadores destacados para identificar el grado de institucionalización, en correspondencia con su resistencia al cambio, otra de las dimensiones clave que hay que considerar para interpretar su efectividad en el direccionamiento de la actuación de los actores implicados.

Concibiendo el grado de institucionalización como un estadio que alcanzan algunas instituciones, resulta conveniente intentar identificar las fases o estadios previos que se siguen para ello, para apuntar dónde se quedaron o hasta dónde han llegado en este proceso las instituciones que se pretende analizar.

Aunque no existe una única vía de consolidación de las instituciones, y cada caso requiere de una buena dosis de análisis concreto de la realidad que lo rodea, tentativamente pueden apuntarse ciertas pautas de institucionalización a través de la progresiva superación de diversos estadios de desarrollo. La consideración de estos estadios es una referencia genérica que orienta un primer análisis, a partir del cual se puede argumentar el grado de institucionalización y modular la estrategia de cambio de la institución considerada. Tal como se apuntaba anteriormente, será mucho más costosa la modificación de una institución «institucionalizada» que la de aquella que se encuentra en los estadios iniciales de consolidación, donde tanto el grado de apoyo de los actores implicados como su papel en la regulación de las interacciones todavía son frágiles.

Cabe apuntar, sin embargo, que según la capacidad de la institución para generar incentivos para la acción y crear un esquema de significados para los actores, su proceso de institucionalización puede seguir velocidades diferentes. Su grado de adecuación al resto de instituciones vigentes también es un dato relevante que facilita y acelera el ritmo de consolidación de la institución. Por ello los estadios o fases de institu-

cionalización que se comentan a continuación deben contextualizarse en el entorno en el que se desarrollan.

En una primera aproximación, y partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zucker (1996: 180-185), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización: habitualización (o fase de preinstitucionalización), objetivización (o fase de semiinstitucionalización) y sedimentación (o fase de consolidación).

En la fase de habitualización, el primer estadio del proceso, se produce el desarrollo de unas respuestas a un cambio en el equilibrio existente que, con una determinada combinación entre explotación/exploración (Lanzara, 1999), van generando una nueva institución para afrontar la nueva situación percibida. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y se convierte en recurso habitual para afrontar nuevas situaciones, integrándose con el resto de instituciones ya consolidadas. Los agentes que adoptan este nuevo arreglo tienden a ser homogéneos y a disponer de canales de comunicación e intercambio, aunque existe una gran variabilidad en cuanto a la aplicación de la nueva institución que todavía está en fase de configuración.

La configuración concreta de la nueva institución se produce en la denominada fase de objetivación. La objetivización supone el desarrollo de cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de la nueva institución, así como el incremento del número de organizaciones que la adoptan. El proceso de objetivización implica la existencia de cierta teorización, asociada a la creación de una definición genérica del problema organizativo que pretende resolver la institución y a una justificación del arreglo institucional que ésta conlleva como solución. Esta fase combina un reconocimiento público generalizado y el desarrollo de una teoría que nos da un diagnóstico compatible con la solución propuesta por el arreglo.

Una vez que la institución ha pasado las fases de habitualización y objetivización, puede entrar en un estadio de consolidación, denominado sedimentación, arraigándose en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y las condiciones que actuaron en las fases anteriores. En clave de red de actores, la consecución de este estadio depende en buena medida de una baja resistencia de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional a un continuo apoyo por parte de los agentes impulsores, y de que se confirme la capacidad de respuesta de la institución al problema inicial al que se enfrentaba. Este re-

querimiento, sin embargo, debe relativizarse en la medida en que suele resultar difícil establecer relaciones causales directas entre la puesta en marcha de un nuevo arreglo institucional y la obtención de resultados directos. De ello deriva la importancia de la institución como configuradora de las percepciones de los actores, además de condicionadora de sus comportamientos mediante los incentivos que genera. Su adecuación al contexto institucional en el que se ubica, es decir, su coherencia con el resto de instituciones vigentes, representa un valor que fácilmente puede paliar unos bajos resultados respecto a la situación que pretendía afrontar.

En el proceso de surgimiento y conformación de la institución a lo largo de los diferentes estadios de desarrollo comentados resulta clave destacar la incidencia del entorno organizativo. A partir de la caracterización de ese entorno se definen los conceptos de isomorfismo institucional y de *decoupling* (Meyer y Rowan, 1991; DiMaggio y Powell, 1991a).

El concepto de isomorfismo institucional se refiere al hecho de que, en determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes (Meyer y Rowan, 1991).

En contextos caracterizados por cierta ambigüedad en la definición de los objetivos de las organizaciones y por la ausencia de indicadores efectivos para evaluar su actividad, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación aceptados por el entorno de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia.

Esta dependencia respecto al entorno conduce a la consideración de las redes de agentes con los que la organización se relaciona y al tipo de relaciones que establece. La tipología de la red (*network*) en que la organización desarrolla su actividad da razón del tipo de dinámicas que se establecen, así como del tipo de recursos que se intercambian.

En la línea de avanzar en este concepto, y partiendo de la clasificación establecida por DiMaggio y Powell (1991a), se destacan tres tipos de isomorfismo institucional:

1. Isomorfismo coercitivo: resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Se asocia, aunque no exclusivamente, a los mandatos legales establecidos por el Estado. La existencia de un entorno legal afecta directamente a la configuración de muchas organizaciones y, obviamente, a las administraciones públicas en especial.
2. Isomorfismo mimético: resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos para seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legitimado o exitoso.
3. Presión normativa, en referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se consideran «buenas prácticas» que hay que reproducir. El efecto de este tipo de isomorfismo se da a través de dos canales: la propia formación y legitimación basada en los conocimientos especializados en un ámbito y las redes de profesionales que intercambian conocimientos y favorecen la rápida extensión de determinadas pautas de actuación. Cabe destacar que en este tipo de isomorfismo tiene un papel destacado el proceso de selección de personal que se incorpora a la organización, detectándose la tendencia de los distintos colectivos a autorreproducirse a través del reclutamiento de profesionales de su misma formación.

Incorporando el papel de los actores, cabe apuntar que cuando los directivos públicos operan en entornos inestables, donde los criterios de éxito y fracaso son ambiguos, cambiantes o conflictivos, y cuando sus dinámicas de actuación no son bien entendidas, su actuación tiende a buscar referentes legitimados que faciliten la argumentación de sus decisiones. Y cuando la investigación y la experimentación no están institucionalizadas, los directivos tienden a tomar sus decisiones amparándose en las rutinas establecidas (formal o informalmente), ya sean las propias de la organización o las del grupo profesional con el que se identifican (Olsen y Peters, 1996).

Sin embargo, como indican DiMaggio y Powell (1991a), no cabe

esperar que estos procesos de isomorfismo institucional obedezcan a una mejora de la eficiencia organizativa. Por ello, en correspondencia con el isomorfismo institucional, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos aparece el concepto de *decoupling* como muestra del desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con unos requisitos mínimos de eficacia y eficiencia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

En conexión con los procesos de isomorfismo institucional y de *decoupling* aparece, en el conjunto de elementos que explican la configuración y el diseño de las instituciones, el papel de las ideas o corrientes de pensamiento. Aunque los valores, normas, reglas y procesos establecen unas dinámicas de actuación determinadas, la actividad de los actores que participan en la institución también se ve modificada por el conjunto de creencias que esta institución, de un modo u otro, incorpora. El seguimiento de ciertas «modas» o referentes conceptuales, ya sea a través del isomorfismo por presión normativa, por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia, o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presenta como un factor que hay que considerar en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas latinoamericanas.

*b) Dinámicas de path dependence: elementos constitutivos e implicaciones para el análisis*

Las dinámicas de *path dependence* o «sendero de dependencia» son un elemento esencial para contribuir a explicar los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones. El concepto de *path dependence* se asocia al argumento de la relevancia causal de determinados estadios

precedentes en una secuencia temporal o, en otros términos, a que ciertos hechos pasados influyen en los posteriores (Mahoney, 2000).

Los argumentos basados en *path dependence* destacan cómo, partiendo de determinados hechos relativamente casuales o contingentes, se establecen «senderos» que configuran un entramado que delimita la evolución posterior de la institución y dificultan su «reversibilidad» (Levi, 1997). En la misma línea, Stinchcombe (1968) introducía los conceptos de *sunk costs* y *vested interests* como inductores de un incremento del coste y de la incertidumbre de tomar y desarrollar senderos alternativos, haciendo «menos caro» el seguimiento de la pauta establecida.

Pierson (2000) destaca cuatro rasgos definidores de las dinámicas de sendero de dependencia presentes en el sector público:

- a) La existencia de múltiples equilibrios posibles a partir de una misma situación de partida.
- b) La contingencia por la que incluso pequeños cambios, si se producen en determinados momentos, pueden comportar consecuencias importantes.
- c) El papel decisivo de la temporalidad y la secuencia o, en otros términos, cuándo, y en qué orden, se producen las modificaciones para explicar la configuración del equilibrio y el inicio de un sendero de dependencia.
- d) La inercia: una vez iniciado el proceso de sendero de dependencia se generan «rendimientos crecientes» o «retroalimentaciones positivas» que tienden a consolidar y mantener el modelo seleccionado.

Pero más allá de destacar la importancia de los precedentes, su temporalidad y su secuencia de desarrollo, los análisis que se centran en el *path dependence* deben incorporar, como mínimo, tres rasgos definidores (Mahoney, 2000): 1) la relación causal de los procesos, con especial atención a las implicaciones de los eventos ocurridos en los estadios iniciales en que se fraguó la institución (Collier y Collier, 2002); 2) la consideración de que esos hechos iniciales tienen un carácter contingente y no pueden ser explicados a partir de hechos anteriores o de determinadas condiciones iniciales; y 3) la consideración de que las secuencias de cambios posteriores a la definición de la institución vendrán marcados por unas pautas causales relativamente deterministas, es decir, por

cierta inercia, que lleva a reproducir la configuración de partida (Thelen, 1999).

El segundo rasgo referido a la causalidad del punto de partida del *path* resulta especialmente destacado para el desarrollo del análisis en la medida en que, si las condiciones presentes en el instante inicial permiten predecir o explicar el resultado consiguiente, la secuencia resultante no puede considerarse como un sendero de dependencia (en la medida en que no se ha producido una modificación sustancial de la trayectoria anterior). Esta acepción del punto de partida y de sus consecuencias puede asociarse a la distinción que establecen ciertos autores (Stinchcombe, 1968; Collier y Collier, 2002; Thelen, 1999) entre causas constantes (*constant causes*), que se reproducen a lo largo del tiempo sin alteraciones significativas, y causas históricas (*historical causes*), que se corresponden con un cambio destacado que posteriormente produce una serie de consecuencias.

Para considerar el grado de predictibilidad, sin embargo, se apela a criterios como la existencia de teorías que permitan apuntar otro desarrollo de los hechos y que, por determinadas circunstancias que no se pueden anticipar, han dado lugar a la selección de una alternativa distinta. Así por ejemplo, la selección de una determinada tecnología «ineficiente» se considera como contingente desde la perspectiva de los historiadores económicos, en la medida en que contradice las predicciones de la teoría neoclásica, aunque los resultados pueden ser coherentes con las expectativas de otras teorías sociales (Mahoney, 2000).

El análisis de la evolución del sendero de dependencia suele realizarse a partir de las secuencias que genera, destacando dos tipologías básicas (Mahoney, 2000; Thelen, 1999; Krasner, 1984): las *self-reinforcing sequences* o «secuencias de autorrefuerzo» y las *reactive sequences* o «secuencias reactivas» (Mahoney, 2000). La principal diferencia entre ambas secuencias es la lógica que sigue el proceso generado: mientras que en el caso de las secuencias de *self-reinforcing* los eventos posteriores se caracterizan por reforzar y reproducir la institución a lo largo del tiempo, en el caso de las secuencias reactivas los eventos posteriores puede que no la refuercen sino que la transformen e incluso tiendan a hacer reversible el cambio iniciado, regresando a la situación similar a la continuidad del punto anterior a su aparición.

En el análisis concreto del surgimiento y evolución de una institución, siguiendo las dinámicas de *path dependence* puede identificarse una

combinación de ambos tipos de secuencias. Los nuevos ajustes institucionales que derivan de determinados cambios en el entorno, especialmente si son resultado de un impacto directo producido externamente, pueden combinar fácilmente los rasgos característicos de las dos tipologías de secuencias. Por otro lado puede resultar plausible que determinados cambios que se deriven de una determinada coyuntura crítica, como consecuencias lógicas de la nueva articulación institucional generada, tiendan a reforzar su configuración inicial o, incluso transformándola, consoliden la adaptación o ajuste necesarios para su mantenimiento a lo largo de un sendero de dependencia.

Estas apreciaciones no pretenden cuestionar la conveniencia de la distinción, sino destacar la complementariedad de determinados argumentos contenidos en ambas tipologías. Lo relevante es la lógica subyacente o predominante en la cadena de eventos que suceden tras el surgimiento de un sendero de dependencia por el que discurre la evolución posterior de la institución. Así, mientras en las secuencias de *self-reinforcing* se destacan los elementos que explican la pervivencia del nuevo ajuste institucional, con las secuencias de carácter reactivo se enfatiza la capacidad del cambio introducido para generar unas consecuencias o derivaciones a modo de reacción, marcando distancias respecto a la trayectoria precedente, sin que ello signifique el mantenimiento del ajuste establecido en el punto de cambio de dirección.

Para completar el esquema conceptual y analítico con objeto de abordar las dinámicas de *path dependence* se debe hacer referencia a los mecanismos de reproducción y mantenimiento, que explican uno de los principales rasgos de las instituciones que se configuran a través de un sendero de dependencia, esto es, la capacidad de persistir en ausencia de las tensiones o causas que originaron su aparición. Una primera distinción parte de considerar la rapidez con que se activan los mecanismos de reproducción de la institución (Mahoney, 2000). Se pueden diferenciar así unas instituciones que desarrollan rápidamente los mecanismos de reproducción y que son capaces de aprovechar las oportunidades o dinámicas ofrecidas por el arreglo institucional de partida, desarrollando secuencias de *self-reinforcing* hacia un determinado sendero. En contraposición, aquellas instituciones que desarrollan los mecanismos de reproducción de forma más pausada o gradual, aunque siguen condicionadas por los eventos que dieron lugar a su aparición, pueden no ser capaces de mantenerlos a medio y largo plazo. Ello en buena medida por-

que los mecanismos de reproducción no se activaron con suficiente agilidad o rapidez para capitalizar la caracterización inicial del arreglo en que se basaba la institución.

El análisis de los mecanismos de reproducción institucional asociados a las dinámicas de *path dependence* debe vincularse a la perspectiva con la que se define el proceso. Se distinguen así dos aproximaciones al concepto de *path dependence*, en la línea de lo comentado para el neoinstitucionalismo: la aproximación «racional» y la aproximación «cultural». Desde ambas perspectivas el concepto se considera con distintos énfasis y de ello derivan diferentes estrategias de investigación. Si en los estudios neoinstitucionalistas elaborados con un enfoque próximo a la elección racional se destaca la funcionalidad de la institución para explicar su surgimiento, cristalización y posterior mantenimiento a través del sendero de dependencia, desde las aproximaciones culturalistas se destaca la visión histórica, preguntándose sobre el punto de partida y sobre los mecanismos que han incidido en su mantenimiento más allá de los condicionantes que explicaron su surgimiento. Se contraponen así los conceptos de *equilibrium order* y de *historical process* (Thelen, 1999).

Esta consideración también se refleja en los mecanismos de mantenimiento y reproducción de un determinado sendero de dependencia. En el caso más cercano al enfoque «racional» se pondera especialmente la funcionalidad de la institución y su papel en la coordinación entre los implicados, que facilita que los actores tiendan a adaptar sus estrategias para mejorar sus resultados, lo que redundaría en un fortalecimiento de la propia institución. Desde otros enfoques se destacan los efectos distributivos de las instituciones, especialmente en cuanto a la dimensión de poder se refiere y cómo, al crear determinados equilibrios entre diferentes actores, los beneficiados tienden a utilizar esa ventaja para generar dinámicas que favorezcan su mantenimiento y extensión (Pierson, 2000).

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, el análisis de los mecanismos de reproducción «aborda un tipo de cambio político discontinuo en el que coyunturas críticas «desalojan» patrones institucionales más antiguos» (Collier y Collier, 2002: 36). A partir de esta ruptura, Mahoney (2000) identifica diferentes tipos de explicaciones de los senderos de dependencia según los mecanismos de reproducción y cambio institucional que se produzcan.

CUADRO 3

*Tipología de explicaciones de los procesos de path dependence a partir de los mecanismos de reproducción y cambio*

Tipos de explicación	Utilitarista-racional	Funcionalista	Dimensión de poder	Legitimación
Mecanismo				
Mecanismos de reproducción	La institución se reproduce a través del análisis coste-beneficio realizado por los actores.	La institución se reproduce porque cumple con una funcionalidad en el sistema en que se encuentra.	La institución se reproduce porque está apoyada por un grupo de actores.	La institución se reproduce porque los actores consideran que es conveniente y apropiada.
Mecanismos de cambio	Presiones competitivas de instituciones alternativas; procesos de aprendizaje.	Cambios producidos exógenamente que transforman las necesidades del sistema.	Debilidad de las élites que apoyaban la institución y refuerzo de los grupos contrarios.	Cambios en los valores y creencias subjetivas de los actores.

FUENTE: elaboración propia a partir de Mahoney (2000).

En las explicaciones de carácter utilitarista se centra la atención en cómo los actores optan racionalmente por reproducir una determinada institución en la medida en que sus potenciales beneficios superan los costes de su adopción. El cambio y la transformación institucional se producen, en consecuencia, cuando dejan de existir los citados beneficios o cuando, a través de un proceso de aprendizaje, los actores valoran otras alternativas. Como se comentó anteriormente, este tipo de argumentos es más difícil de aplicar en el sector público que en un entorno de mercado, especialmente porque en el primer caso resulta más complicado para los actores «racionales» evaluar los costes y beneficios de los posibles impactos que se derivarían de la implantación de determinadas instituciones.

Las explicaciones de carácter funcional centran su atención en el papel que cumple una determinada institución en relación con el sistema social en el que se integra (en términos de integración, adaptación y supervivencia). Desde este enfoque se destaca la funcionalidad como «causa» de reproducción institucional, y ello a pesar de considerar, siguiendo la lógica del sendero de dependencia, que la aparición de la institución obedeció a razones contingentes y no funcionales. En otros términos, en este tipo de argumentos la funcionalidad reemplaza la idea de eficiencia y coste-beneficio presente en las explicaciones utilitaristas comentadas anteriormente. En cuanto a los procesos de cambio, desde este tipo de explicaciones se recurre a la aparición de presiones externas que provocan alteraciones importantes en los equilibrios del sistema, modificando la funcionalidad que cumplía la institución analizada.

En cuanto a las explicaciones vinculadas a la dimensión de poder, destaca el énfasis en el efecto de la institución sobre el equilibrio entre los actores existente en un determinado sistema u organización. Aunque originada por razones de carácter contingente, la institución favorece determinados grupos en detrimento de otros. A partir de este nuevo equilibrio surgen las presiones del grupo favorecido para desarrollar y reforzar la institución que los beneficia. Esta perspectiva nace de considerar la naturaleza conflictual del proceso de configuración y reproducción institucional, en la que compiten diferentes actores con intereses contrapuestos. Precisamente este carácter conflictual se concibe como un motor de cambio y transformación de las instituciones, cuya alteración se explicaría por el refuerzo de determinados grupos opuestos al equilibrio vigente o por la transformación del grupo líder que considera oportuno modificar la institución para mantener su posición.

En las explicaciones basadas en la legitimación, la reproducción institucional parte de las orientaciones, valores y creencias de los actores implicados sobre la conveniencia y adecuación de la institución. Se trata de una opción voluntaria, que puede materializarse desde un apoyo activo a una aceptación pasiva, que considera que la institución es la más apropiada para orientar y estructurar las relaciones en un determinado entorno. En esta perspectiva se sitúan las aportaciones neoinstitucionalistas vinculadas a la denominada aproximación «cultural», en la que aquello que se acepta y se da por hecho pesa más que los cálculos racionales de utilidad, la funcionalidad de la institución en el sistema o su apoyo por parte de determinados grupos con poder para mantener la institución.

Con los argumentos basados en la legitimación se considera que el funcionamiento de la institución tiende a generar unas dinámicas que favorecen su pervivencia, y en las que los precedentes iniciales sobre lo que es apropiado marcan decisiones futuras acordes, que tienden a reforzar el sendero de dependencia establecido. Los procesos de cambio institucional se explican, desde este punto de vista, por la aparición de inconsistencias en la diversidad de perspectivas y percepciones del entramado de actores vinculados a la institución, que facilitan el surgimiento de nuevos esquemas mentales y valorativos sobre qué se considera apropiado, favoreciendo la interrupción de las dinámicas de reproducción precedentes.

Como puede observarse, los diferentes tipos de explicaciones presentadas, en tanto que categorías analíticas, pueden y deben utilizarse de forma combinada en el estudio de los procesos concretos de mantenimiento y reproducción institucional a través de dinámicas de sendero de dependencia. Cabe apuntar, sin embargo, que la utilización de un tipo u otro de explicaciones permite enfatizar diferentes elementos del proceso y, por lo tanto, debe valorarse su conveniencia y adecuación al tipo de institución analizada, así como al entorno en el que ésta se desarrolla.

En todo caso, en la utilización combinada de los diferentes tipos de explicaciones de los procesos de reproducción institucional asociados a dinámicas de sendero de dependencia, resulta destacada la presencia de determinados ciclos o efectos de «retroalimentación» que favorecen precisamente la pervivencia de la institución. En el análisis de estos ciclos se centra el concepto de *increasing returns* o rendimientos crecientes, en una acepción amplia no únicamente vinculada a la perspectiva economicista que puede asociarse al concepto. La consideración de los rendimientos crecientes permite completar la reflexión introducida sobre las dinámicas de sendero de dependencia, recuperando sus rasgos distintivos y complementando su valoración para vehicular el análisis de las instituciones.

El análisis de Arthur (1994) sobre las condiciones que favorecen el desarrollo de dinámicas de «rendimientos crecientes» en la utilización de determinadas tecnologías se ha considerado válido para caracterizar diferentes contextos sociales y para el análisis de las instituciones (North, 1991). Realizando una adaptación de los rasgos apuntados por Arthur (1994), se definen cuatro factores que inciden sobre la configuración de dinámicas de rendimientos crecientes:

- a) Los costes fijos o la importante inversión realizada al tomar una determinada opción, por lo que implica de desarrollo de una estructura adecuada, de la incorporación de unos conocimientos asociados y por el establecimiento de procesos de trabajo coherentes con el modelo.
- b) Los efectos de aprendizaje, en especial en sectores intensivos en conocimiento. La adopción de una determinada alternativa implica incorporar una serie de procesos de aprendizaje para su desarrollo que, a su vez, generan una importante tendencia a mantener la opción seleccionada o bien a introducir variaciones incrementales en ella, en lugar de abandonarla. Como indica Pierson, «con retornos crecientes, los actores tienen mayores incentivos para concentrarse en una sola alternativa y continuar en una senda específica una vez que se han dado los pasos iniciales en esa dirección» (2000: 254). En otros términos, y siguiendo los argumentos explicativos vinculados a la legitimación (Mahoney, 2000), los procesos de aprendizaje vinculados a la puesta en marcha y al desarrollo del modelo se pueden asociar a procesos de socialización de los agentes implicados, que tenderán a incrementar su adhesión, legitimando al mismo tiempo la opción tomada.
- c) Los efectos de coordinación, vinculados a la generación de lo que los economistas denominan externalidades positivas, referidas tanto al interior de la organización o sistema en el que se encuentra la nueva institución como a las relaciones con su entorno. En términos de explicaciones asociadas a la funcionalidad (Mahoney, 2000), podría establecerse que estos efectos tienen que ver con el papel que cumple la institución en relación con el sistema en el que se integra, facilitando o resolviendo determinados ajustes entre agentes. Ello resulta especialmente visible en sistemas que comparten una determinada institución, cuya extensión en términos de isomorfismo institucional facilita el intercambio y la coordinación entre agentes, contribuyendo asimismo a incrementar su legitimación (DiMaggio y Powell, 1991a).
- d) Las expectativas adaptables, a partir de los citados efectos de coordinación con otros agentes, referidas al proceso de ajuste de los objetivos y metas en función del entorno institucional dentro de

los márgenes establecidos por el sendero de dependencia. Así, este proceso de adaptación al contexto facilita de nuevo la generación de rendimientos crecientes que tienden a reforzar la institución.

En relación con estos rasgos que sirven para caracterizar las dinámicas de rendimientos crecientes en el proceso de creación de nuevas organizaciones e instituciones, Pierson (2000) apunta diversos elementos que favorecen tanto su surgimiento como su intensidad en el sector público.

En primer lugar, la elevada interdependencia de los agentes implicados y cómo las consecuencias de determinadas iniciativas dependen en buena medida de las acciones de los demás participantes. Ello comporta el refuerzo de los efectos de coordinación comentados, así como de los procesos de adaptación de expectativas.

La importancia del complejo entramado de instituciones vigentes en el sector público: «tanto las instituciones formales como las políticas públicas establecen constricciones legales vinculantes y extensivas sobre el comportamiento (y) las instituciones tienden a generar procesos de autorrefuerzo que hacen cada vez menos atractivo un cambio de orientación» (Pierson, 2000: 259). Ello complica los procesos de cambio, favoreciendo las dinámicas de autorrefuerzo y generando rendimientos crecientes que favorecen la adaptación a la institucionalidad vigente.

La posibilidad de utilizar la autoridad política y las asimetrías de poder para generar cambios o favorecer la estabilidad del entramado institucional, en la línea de lo comentado en relación con los argumentos explicativos de las dinámicas de sendero de dependencia basadas en la distribución del poder (Mahoney, 2000).

La complejidad y la ambigüedad, que muchas veces caracterizan el funcionamiento efectivo de las organizaciones del sector público, y que suelen traducirse en la inexistencia de indicadores claros sobre los resultados de las actuaciones realizadas que puedan servir para orientar los procesos de aprendizaje y mejora. En la medida en que la interpretación de los resultados no es única o unidireccional, se favorece la generación de determinados esquemas mentales que favorecen la gestión de la información disponible en aras de reforzar los equilibrios existentes y, con ello, favorecer las dinámicas de rendimientos crecientes. Con conexiones directas con los procesos de isomorfismo institucional por presión nor-

mativa (DiMaggio y Powell, 1991a), este elemento se relaciona con la existencia de grupos que favorecen el predominio de un determinado discurso o visión de la realidad interorganizativa que orienta la toma posterior de decisiones.

Además, las dinámicas de rendimientos crecientes se producen con especial intensidad en el sector público en la medida en que los actores suelen operar con horizontes temporales relativamente cortos. La importante rotación de los efectivos de las posiciones directivas no propicia estrategias a medio y largo plazo, lo que comporta que las dinámicas preexistentes tiendan a adecuarse en lugar de promover su transformación. Si a ello se añade la percepción del cambio de sendero de dependencia como una actuación que genera elevados costes (y resistencias) a corto plazo y tan sólo beneficios (incierto) a medio y largo, el resultado es la continuación del modelo existente, generando rendimientos crecientes por el horizonte temporal de los agentes implicados en su desarrollo. Extrapolando la apreciación realizada por B. Geddes, «el medio político inestable fuerza a los políticos racionales que se encuentran en el poder a concentrarse en las actividades que permiten obtener resultados rápidos y recompensas inmediatas» (1994: 13).

Otro elemento que también contribuye a intensificar las dinámicas de rendimientos crecientes en el sector público es la clásica tendencia de las instituciones políticas a favorecer el *statu quo*. Como indica Pierson (2000), frente a la propensión al cambio de las instituciones vinculadas al sector privado, en el sector público predomina la vocación de permanencia en la medida en que con ello se pretende reducir la incertidumbre política, promoviendo la estabilidad para ofrecer una «seguridad jurídica» que favorezca el funcionamiento del sistema en su conjunto. Con esta vocación se diseñan unas instituciones que buscan limitar y orientar los márgenes de actuación de los agentes implicados, soportadas con mecanismos que actúan como obstáculos al cambio institucional.

Con esta visión general del concepto de sendero de dependencia, desde las coyunturas críticas con las que surge hasta las secuencias que de ellas se derivan, y los mecanismos de reproducción y cambio, se configura el marco analítico con el que se pretende investigar la permanencia de las instituciones que son objeto de estudio.

c) *Transformación institucional: alcance del cambio y la continuidad del modelo*

Completando la aproximación conceptual a los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones, en esta sección se introducen diversos conceptos asociados a las dinámicas de transformación institucional.

Uno de los principales rasgos distintivos de las instituciones, tal como se apuntó en su conceptualización y al comentar sus procesos de configuración y desarrollo, es su tendencia a la estabilidad y al mantenimiento, reproduciendo el equilibrio inicial. Desde este enfoque se tienden a destacar los elementos vinculados a la continuidad de las instituciones, mientras que surgen ciertas dificultades para explicar los procesos de cambio de las mismas.

A pesar de esta tendencia predominante, sin embargo, aparecen diversos argumentos para explicar los procesos de adaptación de las instituciones. La explicación de las transformaciones suele combinar procesos lentos de búsqueda y modificación paulatina de la institución para afrontar nuevas situaciones o cambios incrementales en su entorno, con procesos de cambio brusco o *punctuated equilibrium* (en términos de Krasner, 1984), que en períodos concretos interrumpen las dinámicas de reproducción institucional.

En cuanto a la primera acepción, Thelen y Steinmo (1992) introducen el concepto de «dinamismo institucional» referido a los procesos de adaptación a través de los cuales instituciones latentes se convierten en relevantes o cuando instituciones existentes se adecuan a distintos fines, en escenarios en los que aparecen nuevos actores.

La segunda acepción enfatiza la influencia de los cambios en el entorno de la organización como origen y catalizador de los procesos de cambio institucional brusco o discontinuo. Desde esta concepción de las instituciones no hay equilibrios eficientes generales sino sólo equilibrios locales o, en términos de estabilidad, equilibrios discontinuos (Sanz Menéndez, 1997). En este tipo de argumentos, sin embargo, aparecen ciertos problemas respecto al *locus* explicativo y al papel de las instituciones. Si las instituciones son variables independientes que contribuyen a explicar los resultados de la interacción de los distintos actores en períodos de estabilidad, en situaciones de cambio pasan a ser variables dependientes, conformadas por la actuación de esos mismos actores implicados.

Un análisis más concreto permite ejemplificar lo evidente de esta interacción, donde la dependencia mutua entre actuaciones emprendidas

por los actores y las constricciones y la dirección ejercidas por las instituciones contribuye a explicar tanto su evolución como su configuración actual. Aunque ello incrementa la complejidad del modelo explicativo, su consideración permite enriquecer la capacidad descriptiva y analítica en su aplicación a la realidad de las administraciones públicas. En todo caso cabe apuntar lo diacrónico de la relación, esto es, que en determinados momentos, y bajo determinadas circunstancias, las instituciones entran en situaciones de inestabilidad que favorecen su transformación y cambio.

Esta doble dirección de la influencia entre instituciones y actores implicados también se produce en la relación entre instituciones y entorno de referencia. Si los procesos de isomorfismo institucional responden a una situación en la que la institución tiende a adaptarse al entorno, cabe considerar que esta misma institución también intenta incidir sobre el medio en el que se encuentra. Ello es especialmente patente en el caso de las instituciones asociadas a organizaciones que ocupan puestos de «liderazgo» en el entorno en el que se encuentran, ya sea por sus dimensiones, por su carácter innovador o por su imagen, y que las convierte en referentes para el resto de agentes implicados.

Manteniendo estas premisas aparecen distintos elementos vinculados al análisis de los procesos de cambio institucional. Así por ejemplo, el desajuste entre los valores de la institución y los que predominan en su entorno de referencia suele ser un catalizador del cambio. El desacuerdo o la diferencia dentro de la propia institución, entre diferentes interpretaciones de la «lógica de lo apropiado» que ésta configura, también puede constituir el punto de partida de un proceso de transformación institucional.

Otro ejemplo se refiere a los procesos de aprendizaje que se desarrollan en el marco de las instituciones, para adecuar el tipo de respuestas a las nuevas situaciones que se plantean. Aunque las instituciones facilitan un conjunto de respuestas a las distintas situaciones que deben afrontar los actores, las transformaciones en el entorno suelen activar los procesos de adaptación para modificar sus rutinas y procesos (Levitt y March, 1990). En esta categoría se incluirían las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas en el apartado anterior, referido a la formación y diseño de las instituciones. En estos procesos de aprendizaje y adaptación también desempeñan un papel destacado las ideas o corrientes de pensamiento que tienden a definir aquello que se considera «buenas prácticas», legitimando ciertas vías de acción en detrimento de otras

(Hall, 1992). Estas ideas son uno de los principales estímulos para la denominada innovación institucional.

Si el dinamismo institucional destacaba el carácter incremental de las transformaciones institucionales, los procesos de equilibrio discontinuo introducían la posibilidad de modificaciones de mayor alcance y en menor lapso de tiempo. A través de ambos procesos, aunque con distintos ritmos y contenidos, pueden producirse transformaciones institucionales. Desde esta perspectiva analítica, sin embargo, y dado el carácter esencialmente estable de las instituciones, se introduce el concepto de innovaciones limitadas o *bounded innovations* (Weir, 1992). Este concepto parte de considerar que la combinación de las nuevas ideas con el conjunto de interrelaciones que se dan en el seno de la institución es lo que permite generar innovaciones limitadas. Estos procesos se conciben atendiendo a la persistencia de las instituciones, considerando que aunque éstas crean las oportunidades para la innovación, también establecen sus límites.

Estos cambios, por otro lado, y siguiendo la orientación neoinstitucionalista destacada, no deben presuponerse necesariamente que son funcionales y, además, suelen obedecer más bien a la coincidencia de diversos flujos de actividad y de oportunidades para la acción que no a una actividad previamente planificada (Thelen y Steinmo, 1992; Cohen, March y Olsen, 1972).

En esa misma línea cabe recordar que el origen de los senderos de dependencia que suele marcar la evolución de muchas instituciones se encuentra en las ya comentadas *critical junctures* (Collier y Collier, 2002), concebidas también como confluencia de diversos flujos o elementos que favorecen el cambio institucional. Estos autores explican, a modo de ejemplo de la utilización de este concepto, la ausencia de cambio en los modelos de gobierno de América Latina a lo largo del siglo xx debido a la «falta de encuentro» entre diversas presiones internas y externas que, con carácter aislado, apuntaban en dicha dirección.



---

### 3. Crítica a la Nueva Gestión Pública: modelo de Estado, instituciones y cultura organizativa

#### Presentación

A partir de la presentación de los principales rasgos de la Nueva Gestión Pública y de las consecuencias de su aplicación indiscriminada en los países latinos, en este capítulo se ofrecerá una perspectiva más detallada de algunos problemas derivados de su implantación en América Latina. Cabe recordar que esta corriente renovadora de la Administración pública surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá), con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar «anglosajona». Esta circunstancia no es casual y supone una base para argumentar una parte de los problemas y fracasos que ha tenido y puede tener la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Se adopta un objeto de estudio muy amplio («países latinos») para poder argumentar los problemas de una forma general que permita agrupar tanto a los países de América Latina como a los que conforman la Europa mediterránea. La mayoría de todos estos países tienen unos rasgos comunes, con independencia de su grado de formalización, de un modelo de administración y de una tradición administrativa, que se ha tendido a denominar «continental» y que es muy distinta a la de los países que siguen la tradición administrativa anglosajona.

Cinco son los problemas analizados: 1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4)

las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de «capturas» y de potenciales pautas de corrupción; y 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública, que permite teóricamente configurar un modelo de gestión posburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. Finalmente, se presenta un conjunto de propuestas tentativas para contribuir a superar los problemas antes descritos y facilitar la optimización de una buena parte de las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública sin derivar en situaciones no deseadas y disfuncionales para las administraciones públicas de nuestros países.

### La implantación y el impacto de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas

Es habitual poner a la Administración pública contemporánea en varias encrucijadas como la de reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en «propietarios» políticos y económicos de la Administración y como tales le exigen resultados. En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, pudiendo incluso llegar a cuestionar el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, los apoyos al sistema político disminuyen (Bazaga *et al.*, 1998).

Durante las últimas cuatro décadas han sido numerosas las aportaciones teóricas y prácticas que han intentado modificar los parámetros

organizativos y la gestión del sector público. La Administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas, estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero con el tiempo la Administración pública tradicional que se inspira en el modelo organizativo burocrático ha desarrollado disfunciones muy importantes que tienen como resultado más sustantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

Tras numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que las han dominado, y que aún las dominan, en las administraciones públicas de los países latinos han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública.

CUADRO 4  
*Modelos y corrientes de Gestión Pública y el rol de los ciudadanos*

	Modelo burocrático	Corrientes neoempresariales	Corrientes neopúblicas
Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Como se ha mencionado en el capítulo 1, en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza con un impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son «sólo» *valores* que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata ejecución. No es necesario asumir unos valores gerenciales neoempresariales sino que deben implantarse determinadas técnicas y *recetas* y, con el tiempo, los nuevos valores asociados a estos elementos (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) se asumen, consciente o inconscientemente. En cambio, los valores y la ética pública deben primero interiorizarse (en tanto que valores) y luego afrontar los inconvenientes de gestionar con esta «carga» deontológica. La asimetría es desalentadora.

## Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas

### *a) La definición del modelo de Estado: el cómo no puede responder al qué*

En el título de este subapartado el cómo hace referencia a la forma de gestionar, lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública, y el qué es el modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar a los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, debe definirse primero el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión, acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado. Pero en buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio,

sí se ha decidido aplicar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoesempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. En otras palabras, el cómo (la forma de gestionar) acaba definiendo el qué (el modelo de Estado).

En este sentido, es necesario abandonar la idea de que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión y tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos y administrativos. Además, estos instrumentos han nacido en países anglosajones que, con anterioridad, sí habían realizado el esfuerzo de definir su modelo de Estado. Es innegable que buena parte de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública que provienen de Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda están vinculados a un modelo de Estado que se puede definir como neoliberal. En una esfera algo más progresista, algunos instrumentos de la Nueva Gestión Pública pueden asociarse a las formulaciones británicas de la «tercera vía» de Blair (1998) y Giddens (1999), lo que de forma más correcta podría denominarse como sociedad del bienestar.

Las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública alteran las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, definiendo un determinado modelo de Estado. Sus instrumentos dan prioridad a la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios, como el de la equidad.

Como se ha dicho en los párrafos anteriores, en algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social respecto al modelo de Estado que se desea implantar en el futuro para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del posbienestar. En América Latina tampoco se ha producido este debate, debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han hurtado la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro, y que éste es de carácter neoliberal.

Pero si América Latina no sólo tomara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa podría apreciar que en el debate actual hay distintas opciones de modelos de Estado, asociadas a diferentes concepciones de la gestión pública. Gösta Esping-Andersen (1993), por ejemplo, ha elaborado una categorización de distintos modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar. Argumenta este autor que la estructura de producción de bienestar en las sociedades

desarrolladas occidentales tiene tres ejes fundamentales y que, en función de sus enlaces, pueden distinguirse tipos ideales de lo que se denominan regímenes (o estados) de bienestar, cada uno de ellos asociado a diferentes modelos de sector público. Por un lado está la provisión pública de bienestar, por otro la producción de bienestar por las familias y, en tercer lugar, la provisión y producción de bienestar que corresponde al mercado.

Debería añadirse también la producción de bienestar derivada del tercer sector (ONG, fundaciones, etc.) que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento. Sector público, familia, mercado y tercer sector representan los cuatro vértices de un «rombo» (véase la figura 1) que configura el escenario de la provisión de servicios y del bienestar de un país y que genera un determinado modelo de Estado. Valores clave de muchas sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuál o cuáles de estas cuatro dimensiones representen la fuente principal de producción de bienestar para la ciudadanía. Para entender mejor las implicaciones de cada modelo de esta tipología son muy útiles los conceptos de «desmercantilización», «desfamiliarización» y solidaridad (Esping-Andersen, 1993).

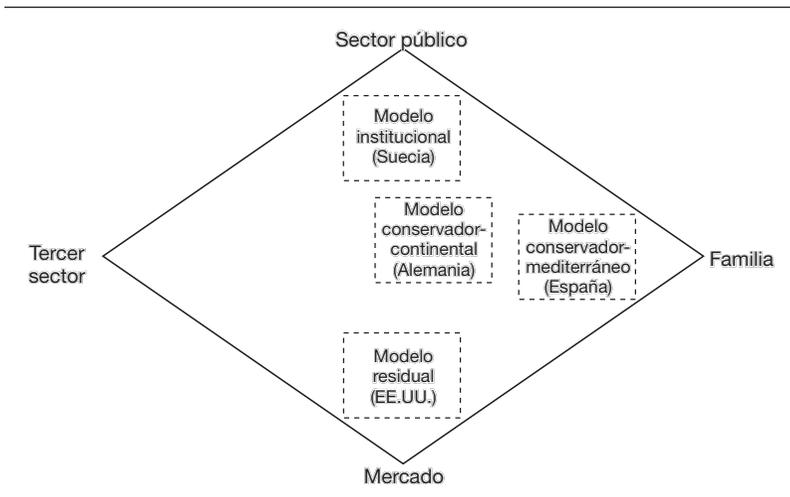
El concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo sino que los fomentan. Es decir, se entiende que el mercado asigna los recursos de forma eficiente y equitativa, y que la protección social es fuente de abusos, corrupción social y ociosidad. Esta formulación originaria, que decayó durante el auge del keynesianismo, encuentra hoy nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea general es que el mercado, cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones, es un mecanismo emancipador de los individuos: todo el mundo trabajará y se autoproveerá de bienestar. Los riesgos que existen sólo tendrán efectos negativos si el individuo no es suficientemente previsor y trabajador. Como se observará, esta línea de pensamiento contiene algunos puntos débiles muy importantes que han sido ampliamente desarrollados en la literatura económica y social.

Pero si, como muchos autores han señalado, el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas, los poderes públicos deben crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales. Este es el concepto de «desmercantilización», que hace referencia a la capacidad que tienen los individuos en una sociedad determinada de pro-

veerse de bienestar con independencia del mercado. En todo caso, será esencial ver en cada situación qué grado de «desmercantilización» existe en cada modelo, es decir, hasta qué punto un régimen provee de alternativas reales al mercado para asegurar el bienestar de los individuos.

Por otra parte, la familia se ha configurado históricamente como un magnífico sistema para asegurar el bienestar de las personas, pero la crítica feminista ha puesto la atención sobre la necesidad de tener en cuenta el concepto de «desfamiliarización», ya que las familias también generan en su seno importantes asimetrías. Si la desmercantilización hacía referencia a la independencia del mercado, la desfamiliarización se centra en la autonomía que tienen los individuos para proveerse de bienestar en una sociedad determinada con independencia de la familia. Si se piensa en las mujeres con trabajos no remunerados en el seno de la familia y que no forman parte del mercado laboral (situación de buena parte de las mujeres en los países de América Latina y de una parte importante en los países europeos mediterráneos), es evidente que el concepto de desmercantilización es insuficiente para hablar de régimen emancipador. No se puede intentar desmercantilizar un fenómeno que previamente no está mercantilizado y, por tanto, hay que buscar otro mecanismo de emancipación que sea útil en estos casos.

FIGURA I  
*«Rombo» de la provisión de servicios y de bienestar*



Los intercambios en la familia funcionan por lo general sobre la base de nexos de reciprocidad, en el mercado se intercambian recursos y en el Estado los intercambios se basan en la redistribución. La redistribución que potencia el Estado debe entenderse como un cambio en la asignación original de riesgos sociales entre los ciudadanos. Es decir, el Estado colectiviza los riesgos y los redistribuye. Utilizar los conceptos de «desmercantilización» y de «desfamilización» es útil para analizar los diferentes modelos de Estado de bienestar y de sector público, ya que cada fuente de producción de bienestar soporta responsabilidades diferentes a la hora de proteger a los individuos (véase el cuadro 5).

El primer modelo de régimen de bienestar, siguiendo a Gösta Esping-Andersen (1993) es el denominado *institucional*, característico de los países escandinavos. En estos países la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica de protección es el individuo y, de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a sus miembros. Se trata de un Estado de bienestar muy desfamilizado y basado en la ciudadanía, en el que la provisión estatal de servicios es de carácter universal. El sector público de este modelo es muy importante, proveyendo todo tipo de servicios y redistribuyendo las rentas, lo que implica también un nivel de desmercantilización muy acentuado. La desmercantilización es en estos casos tan elevada que los derechos de los individuos son bastante independientes del mercado (de su posición en la escala productiva). Este tipo de Estado de bienestar se denomina también modelo socialdemócrata y en un plano más operativo puede destacarse como característica básica que su financiación corre a cargo de los fondos del Estado, cubiertos con impuestos directos muy progresivos, administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. La presión fiscal es elevada pero también lo son la cuantía y la profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no únicamente transferencias). Se trata de servicios cuya financiación, gestión y provisión son públicas. Cabe señalar, también, que en estos países la provisión pública de servicios, en particular servicios sociales, es una fuente de creación de empleo muy importante.

El modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad; por lo tanto queda descartada la provisión privada de servicios públicos, al considerarse que genera asimetrías sociales). Es inviable, entonces, la aplicación de buena parte de las estrategias e instrumentos de la Nueva Gestión Pública.

El segundo gran modelo de régimen de bienestar es el llamado *residual*, seguido especialmente en Estados Unidos, pero también en otros países de tradición anglosajona (como el Reino Unido a partir de las reformas conservadoras durante las dos décadas pasadas). En este caso, la dependencia de la familia no tiene por qué ser elevada ya que este modelo pretende evitar prejuzgar los modos de vida «privados» elegidos por los individuos (en la línea del liberalismo político más ortodoxo). Sin embargo, en la práctica esta tesis no es tan neutral como se pretende, puesto que la no intervención es una decisión política pero, sobre todo, una elección que perpetúa un *statu quo* en el que la familia (y, en especial, las mujeres) soporta con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. En teoría, en este modelo liberal de base individualista no se parte de un concepto elaborado de familia, pero al mismo tiempo no se aplica una política de emancipación (desfamilización) relevante. En estos estados es el mercado quien está en la base de la estructura de producción de bienestar y por tanto el Estado sólo tiene un papel asistencial menor.

La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad está muy limitado, ya que la asistencia pública se focaliza en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar, lo que da un tinte de provisión de caridad que estigmatiza a los beneficiarios y genera dualismo social (se habla cada vez más de *insiders* y *outsiders* para referirse, respectivamente, a los individuos para quienes el mercado es una respuesta y también para quienes es insuficiente). No existe, por lo tanto, una verdadera estructura estatal de redistribución de riesgos porque se tiene una concepción del individuo que hace que esto se perciba como innecesario, ya que la responsabilidad de cada ciudadano es procurarse su propio bienestar. Es evidente que en este modelo la desmercantilización es prácticamente inexistente.

El modelo de Estado residual encaja a la perfección con la filosofía, las estrategias y las herramientas de la Nueva Gestión Pública, que se inspira en los principios conceptuales de este modelo de Estado. Sus estrategias vinculadas al mercado y a la eficacia y eficiencia son elementos esenciales del mismo.

CUADRO 5  
*Modelos de Estado de bienestar*

	Sector público más implicado en la economía (EB institucional)	Sector público menos implicado en la economía (EB residual)	Sector público implicado en la economía (EB conservador)	
			Continental	Mediterráneo
«Desmercantilización»	Alta	Baja	Media	Media
«Desfamiliarización»	Alta	Mediana	Baja	Muy baja
Solidaridad	Alta	Muy baja	Media	Media
Unidad básica	Ciudadano	Individuo	Familia	Familia
Ejemplos	Suecia, Finlandia	Estados Unidos, Reino Unido	Austria, Alemania	España, Portugal

FUENTE: Ballart y Ramió (2000).

El tercer modelo de régimen de bienestar es el *continental europeo*, también denominado conservador. En términos generales se define por ser eminentemente familiarista, ya que su andamiaje de protección se fundamenta en la existencia de hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar de una familia que se responsabilice de los menores, los ancianos y los enfermos. Como la unidad básica es un hombre con una carrera profesional regular, entre los 18 y los 65 años, éste es un estándar que resulta difícil de alcanzar para una parte importante de las mujeres de los países que siguen este modelo. En lo relativo a la «desmercantilización» este sistema es algo ambiguo. Al existir seguros públicos o sociales puede entenderse que no se confía en el buen funcionamiento de la cobertura a través de seguros privados del mercado, pero la dependencia del trabajo (que ofrece el mercado) es muy alta.

El rol del Estado como fuente de producción de bienestar consiste en la provisión de seguros públicos (sanidad, pensiones, desempleo y, en menor medida, educación y servicios sociales). Este modelo, de corte cristiano-demócrata depende de las contribuciones de empresarios y trabajadores, que condicionan más o menos directamente las prestaciones posteriores. Por tanto su financiación no se basa en impuestos generales sino en cotizaciones a un sistema diferenciado de Seguridad Social. Estos fondos suelen ser con-

trolados por un mecanismo institucional tripartito, formado por el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales. La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada, ya que existen diversos tipos de mecanismos y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria directa por la percepción del servicio público).

Se trata de un mecanismo que no es igualitario en su estado puro, pero que pretende favorecer la equidad. El tipo de solidaridad es corporativo, es decir, organizado por grupos de ocupación que constituyen un universo de riesgos particulares. El nivel de corporativismo (grado de uniformidad de los regímenes) es variable entre los diversos estados y a menudo tiene bases históricas y tradicionales. Por ejemplo en Italia, donde existe una gran segmentación social, hay aproximadamente 130 fondos públicos de pensiones diferentes basados en la ocupación y en Francia se estima que pueden alcanzar los 300.

El modelo de Estado continental europeo o conservador tiene capacidad para absorber una parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública pero tiene dificultades en su ejecución debido a las complejidades corporativas asociadas a él.

Finalmente, debe destacarse que dentro del modelo conservador o continental los países del sur de Europa del área del Mediterráneo (entre ellos España) han configurado un submodelo que posee algunas peculiaridades. En estos países también ha habido una extensión del sistema de pensiones y del sistema sanitario a toda la población, y los impuestos o contribuciones se basan en los rendimientos del trabajo. La administración de estos recursos corresponde al gobierno central y la provisión de servicios la llevan a cabo en su mayoría, hasta hace pocos años, instituciones públicas. Otra característica es que son países con un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con las medias europeas, ya que existen administraciones públicas bastante rígidas. Esto se debe a que, al contrario de lo que ocurre con el modelo institucional, el desarrollo de las transferencias económicas es mayor que el de los servicios públicos. Pero la principal característica de este submodelo *européo-mediterráneo* reside en que el familismo es mucho más elevado que en el resto de estados continentales, debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Las unidades familiares por lo general se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo, como sucede en los países que integran el modelo institucional anterior.

El Estado en este modelo es subsidiario de la institución familiar.

Estos países, por ejemplo, han soportado en los últimos años elevadísimos niveles de desempleo sin que las instituciones públicas hayan podido asegurar subsidios para todos los parados. En estas situaciones de crisis las familias han actuado como pequeñas unidades de redistribución de los recursos y, quizás por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, se suele justificar a menudo en la tipología el establecimiento de esta cuarta categoría de Estados, que se fundamenta en la promoción de valores tradicionales familiares.

Se ha podido apreciar, con la ayuda de estos modelos del Estado de bienestar, la existencia de diferentes tipos de sector público. En el régimen de bienestar institucional el sector público es el eje del sistema, presta todo tipo de servicios mediante instituciones públicas e interviene directa e indirectamente sobre la economía de mercado. Los países que siguen este modelo tienen elevadísimos porcentajes de gasto público con relación al Producto Interior Bruto (PIB) y poseen un volumen muy importante de empleados públicos. En el régimen de bienestar residual el sector público tiene un protagonismo mucho menor, sus intervenciones son mínimas y presta pocos servicios públicos. Los países que siguen este modelo tienen bajos porcentajes de gasto público con relación al PIB y poseen un volumen reducido de empleados públicos. En el régimen de bienestar conservador o continental el sector público adopta una posición intermedia, con un elevado protagonismo en algunos servicios y con escaso en otros. Es un sistema donde el peso no reside ni en el Estado, ni en el mercado, ni en la familia sino en un punto intermedio (salvo en los países europeos mediterráneos, donde la familia tiene un gran peso). Los países que siguen este modelo tienen un gasto público de nivel medio bajo o medio alto, según los casos, y unos volúmenes variables de empleados públicos.

Finalmente, debe añadirse que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que hace complejo el rol que debe tener en cada uno de ellos el sector público. El modelo institucional de los países escandinavos, que es el más estático de todos los modelos, va abriendo espacios hacia el mercado acercándose al modelo continental o conservador. El modelo residual busca suavizar su dureza acercándose al submodelo europeo-mediterráneo. En este sentido, la conocida «tercera vía» de Blair diseñada por Giddens (1999) «descubre» las virtudes del submodelo europeo-mediterráneo de base familiar. Finalmente, el submodelo conservador-mediterráneo va abandonando paulatinamente, por razones de modernidad social, su dependencia de la familia y tiende a

adoptar algunos elementos del modelo residual. A todos estos cambios hay que añadir el vigor con el que ha surgido el denominado tercer sector (ONG, fundaciones, etc.) que aparece como un complemento a los servicios públicos pero que con el tiempo tiende a funcionar bajo parámetros similares a los que operan en el mercado. En definitiva, todo está cambiando y es muy difícil precisar los destinos finales de estas transformaciones y, por lo tanto, no es posible definir con claridad el papel que tendrá que desempeñar en un futuro el sector público en cada escenario.

De todos modos, la mayoría de los países (en especial los de América Latina y los de la Europa mediterránea) no posee modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien posee modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y cuyos componentes son tan «tiernos» que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencias, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neo-modelo de Estado híbrido, aparentemente progresista, vinculado al gobierno laborista británico presididos por Tony Blair. Esta es la situación presentada al principio del subapartado: los instrumentos de la Nueva Gestión Pública (*el cómo*) tienen capacidad para contribuir de forma decisiva a definir un nuevo modelo de Estado (*el qué*).

#### *b) Los problemas de imitar modelos institucionales de otras tradiciones administrativas*

Como se ha visto anteriormente, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de Administración pública. La hipótesis de este apartado es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar en naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido «importarlas».

En este subapartado se analizarán secuencialmente tres dimensiones: la primera intenta responder por qué los países latinos han decidido

implantar instrumentos vinculados a instituciones que les son extrañas, la segunda demuestra las dificultades y los fracasos asociados a la implantación de estrategias que forman parte de modelos administrativos ajenos y, finalmente, la tercera dimensión se propone explicar las causas concretas que hacen que la Nueva Gestión Pública pueda ser exitosa en los países anglosajones y un fracaso en los países latinos. Para estas tres argumentaciones se utilizará el bagaje conceptual que ofrece el enfoque teórico del neoinstitucionalismo, desarrollado en el capítulo anterior.

El análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública, considerando el predominio de los referentes externos, en las administraciones públicas latinas puede asociarse a procesos de isomorfismo institucional. Pero, ¿por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja. En los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético.

En cambio, en los países de la Europa mediterránea predomina de forma clara el isomorfismo mimético. La copia o mimetismo por parte de los países latinos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que en estos países una parte significativa de sus élites políticas y administrativas se han formado académicamente en Estados Unidos y Gran Bretaña. Estas élites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países. Otros argumentos que explican el fenómeno del isomorfismo mimético son la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido de que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. El temor se refiere a que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autótonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Pero el problema reside en que algunos instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en el modelo continental de Administración, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando se replican los modelos anglosajones en los países latinos no se logran incorporar los «matices ocultos» que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. En este sentido, a partir de los canales que propician el isomorfismo

institucional, el siguiente elemento que hay que considerar es el proceso de institucionalización de las pautas de comportamiento importadas. Los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción del isomorfismo institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recupera la pauta de actuación como respuesta a una misma situación, sin cuestionar su origen o mantenimiento y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta (Tolbert y Zucker, 1996).

En este proceso de institucionalización, sin embargo, suelen aparecer las ya mencionadas situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996).

El resultado final suele traducirse en una apariencia institucional que se refleja en determinadas estructuras orgánicas y en procesos formales, con denominaciones similares a las de las organizaciones que se han tomado como referentes, y que contrastan con unas dinámicas muy distintas de funcionamiento. El *decoupling* genera una suerte de organización informal, una determinada interpretación de las instituciones, que se corresponde con los valores, pautas de conducta y procesos de trabajo habituales en el contexto organizativo en el que se aplican. Más que valorar el *decoupling* como una supuesta «perversión» del espíritu de la nueva institución, un planteamiento práctico y proactivo debe valorar el *decoupling* como una dinámica natural que facilita que la institución se acople en el contexto organizativo (Salvador, 2001). Ello no es óbice, sin embargo, para comprobar si realmente estas variaciones desvirtúan los supuestos beneficios asociados a la adopción de la nueva institución (en este caso las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública) en el sentido que el *decoupling* supone «un cambio que no altera el funcionamiento real de la organización». Este fenómeno también edifica un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo, situación que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo.

El fenómeno del *decoupling* y la incapacidad para copiar los «aspectos ocultos y más finos» de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública son dos razones que pueden explicar el fracaso de la implantación de los parámetros de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Además, estos países poseen unos modelos institucionales que hacen que buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública sean difícilmente aplicables. Nuevamente aparecen las diferencias, desde una perspectiva distinta de la analizada en el apartado anterior, entre los modelos de Estado anglosajones y los latinos. El modelo de Estado de los países anglosajones representa una combinación de Estado soberano y Estado supermercado<sup>1</sup> (March y Olsen, 1997; Villoria e Iglesias, 2000) (véase el cuadro 6) cuyos componentes facilitan cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático, lo que implica que pueden absorber con facilidad las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública. En cambio, los países latinos siguen más las pautas del denominado Estado corporativo (especialmente en los países de América Latina) combinado con algunos elementos de Estado institucional<sup>2</sup> (March y Olsen, 1997) en el caso de los países latinos mediterráneos más desarrollados, que hace que tengan grandes dificultades para absorber las transformaciones propuestas por la Nueva Gestión Pública.

En definitiva, en los países latinos los elementos que bloquean una parte de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública (siguiendo a Barzelay, 2000; Villoria e Iglesias, 2000) y que, en todo caso, sólo son permeables a cambios de carácter incrementalista y que facilitan el *decoupling* y los modelos institucionales mixtos, son los siguientes:

- Ningún actor posee peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional.
- No existe ninguna institución que tenga en régimen de monopolio la renovación de la gestión pública.
- Los programas de renovación de la gestión pública no forman parte de la agenda por la apatía y el desinterés de la ciudadanía.
- Los gobiernos están ocupados en políticas públicas con un fuer-

1. La Nueva Gestión Pública es un producto de este modelo de Estado, pero en otros contextos institucionales dicho modelo es el resultado de la implantación de la Nueva Gestión Pública.

2. De todos modos, el modelo de Estado institucional es un reflejo de los países del norte de Europa, en especial de los países escandinavos.

- te peso político y de interés general que no dejan tiempo para plantearse los problemas y disfunciones vinculados a la gestión.
- Los empleados públicos dedicados a definir la política de la gestión tienen mucha autonomía al no ser el centro de atención política.

CUADRO 6  
*Modelos de Estado y cambio institucional*

	Países anglosajones		Países latinos	
	Estado soberano	Estado supermercado	Estado de negociación corporativa	Estado institucional
Características	<p>—Quien gana las elecciones tiene autoridad, legitimidad y poder para promover el cambio institucional.</p> <p>—La burocracia es un instrumento neutral al servicio del gobierno.</p>	<p>—Los ciudadanos son clientes.</p> <p>—El Estado es un proveedor más de bienes y servicios.</p> <p>—El factor clave es la eficiencia, la flexibilidad y el ahorro.</p> <p>—El sector privado es el modelo que se debe imitar.</p> <p>—Los empleados públicos deben transformar su cultura en una cultura empresarial.</p>	<p>—Las bases del Estado son la negociación y el compromiso.</p> <p>—Preocupan los problemas técnicos de la gestión de servicios sociales.</p> <p>—Hay partidos fuertes ideologizados.</p> <p>—Los empleados públicos tienen mucha fuerza en la determinación de las políticas públicas.</p>	<p>—El poder político debe someterse a los valores y creencias compartidos por la población que están por encima de la democracia numérica.</p> <p>—Los empleados públicos sirven a los intereses generales más que al gobierno y controlan a la clase política.</p>
Dinámica de cambio	<p>—Cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático.</p>	<p>—Los cambios radicales son posibles, pues la adaptabilidad y la supervivencia son valores destacados.</p>	<p>—Cambio incremental.</p> <p>Opciones «blandas».</p> <p>—El nivel político no puede cambiar libremente el modelo de gestión. Éste debe ser negociado con los distintos colectivos.</p>	<p>—Cambio evolutivo.</p> <p>—Las reorganizaciones suelen formalizar desarrollos ya producidos.</p>

FUENTE: elaboración propia a partir de March y Olsen (1997).

c) *El impacto sobre la cultura organizativa: las implicaciones de una cultura empresarial en el sector público*

Como se ha señalado en el capítulo 1, la cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. Puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas (Deal y Kennedy, 1999). La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de una organización y que, a menudo, son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer en ocasiones previsibles y, en otras, sorprendentes. Es decir, se puede entender por cultura organizativa los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas del juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc.

La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes respecto a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el comportamiento y los resultados de las organizaciones. Sus funciones son (Ramíó, 1999):

- Definición de límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno.
- Transmisión de un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento y cierta autonomía a los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.
- Facilitar la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, generar compromisos amplios que permitan superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo

y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.

- La cultura organizativa puede ser un sistema de control sibilino sobre los miembros de una organización en el sentido de que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

La Administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas agrupa varias culturas. Es, en conclusión, una macroorganización donde coexisten diversas culturas. La Administración pública como organización multicultural (Ramió, 1999) no ha sido todavía analizada aunque sugiere algunos temas para tratar. Una de las cuestiones más interesantes para analizar podría ser de qué manera la multiculturalidad de la Administración pública puede generar diversos conflictos por la inevitable confrontación entre varias pautas culturales. ¿Tiene la Administración pública una cultura y unos valores burocráticos? En parte sí, pero también, y desde hace mucho tiempo, es una organización multicultural y este hecho todavía no ha sido asumido.

Existen diferentes tipos de cultura organizativa, asociados a distintas categorías de organizaciones. Cualquier organización puede tener especificidades derivadas de su fundador, historia y miembros más relevantes, por lo que puede ser difícil encontrar dos organizaciones exactamente con la misma cultura organizativa. De todos modos, si se evita analizar las variables más particulares, pueden encontrarse distintos tipos o modelos de cultura organizativa. Una distinción bastante utilizada en la literatura organizativa, por ejemplo por el *gurú* Handy, es la de distinguir cuatro grandes modelos de cultura organizativa (Mas y Ramió, 1998):

- a) *Modelo «Zeus»*: es una cultura organizativa asociada a valores familiares articulados en torno al líder de la familia. Los mitos, valores e ideología están muy relacionados con la figura del líder. Se trata de un modelo de cultura ligada a organizaciones pequeñas y medianas de carácter familiar, que equivale a la estructura simple de Mintzberg (1990).
- b) *Modelo «Apolo»*: hace referencia a una cultura organizativa con unos valores e ideología de carácter burocrático similares a los que operan en las burocracias maquinales de Mintzberg (1990).

- c) *Modelo «Dioniso»*: se trata de una cultura organizativa muy variable que está asociada a los mitos, valores e ideología particulares de los miembros de la organización, tanto en el ámbito profesional como en el personal. Los objetivos de la organización tienden a satisfacer los objetivos individuales de los miembros de la misma. Las burocracias profesionales de Mintzberg (1990), como las universidades, centros sanitarios o gabinetes jurídicos, poseen las características generales de este modelo de cultura organizativa. Cada rol profesional tiende a generar de forma autónoma sus objetivos y dinámicas de trabajo y su propia cultura organizativa.
- d) *Modelo «Atenea»*: es un modelo de cultura organizativa con unos valores e ideología vinculados a los procesos tecnológicos y que modifican sus contenidos en función de los cambios en el entorno (cultura contingente); suele ir asociada a empresas de alta tecnología que configuran organizaciones complejas y descentralizadas (parecidas al modelo divisional y a la *adhocracia* de Mintzberg, 1990).

¿Cuál es la cultura organizativa de las administraciones públicas? Si se toman en consideración los modelos anteriores la respuesta es sencilla: el modelo de cultura «Apolo». De todos modos, esta asociación sería una simplificación excesiva, ya que las administraciones públicas acogen una gran variedad y diversidad de organizaciones que representan diferentes modelos de cultura organizativa. Pueden encontrarse, con facilidad, organizaciones públicas que responden a los cuatro modelos de cultura organizativa:

- a) *Modelo cultural «Zeus»*: el ejemplo más relevante serían los pequeños ayuntamientos en los que los alcaldes ejercen un gran liderazgo y tienen un gran dominio de la organización. Estos ayuntamientos mantienen una cultura organizativa vinculada a los valores e ideología de sus alcaldes. No hay gran diferencia entre la cultura de una pequeña organización empresarial articulada en torno al propietario y la cultura de un ayuntamiento centrada en la figura del alcalde. Otros ejemplos de modelo cultural «Zeus» en la Administración pública son todas aquellas organizaciones (direcciones generales, organismos autónomos, etc.)

muy jóvenes, con pocos años de existencia, que suelen depender de las pautas de comportamiento (valores e ideología organizativa) de sus líderes-fundadores.

- b) *Modelo cultural «Dionisio»*: las organizaciones públicas que agrupan mayoritariamente roles profesionales muy acentuados responden a este modelo: centros hospitalarios dominados por el personal médico y de enfermería, centros educativos dominados por el personal docente, unidades de asistencia social dominadas por los trabajadores sociales, etc. La importancia cuantitativa y cualitativa de estas competencias y de estos roles profesionales en el sector público implica que una parte muy significativa de las administraciones públicas respondan a este modelo cultural.
- c) *Modelo cultural «Atenea»*: existen algunas organizaciones públicas, relativamente minoritarias, que responderían a estos parámetros culturales: centros informáticos, centros de investigación y desarrollo, etc.
- d) *Modelo cultural «Apolo»*: el modelo de cultura organizativa asociado sustantivamente a la Administración pública no es la cultura organizativa cuantitativamente más presente en las organizaciones públicas. De todos modos, conceptualmente es muy importante ya que las organizaciones públicas centrales, que son las que dirigen y controlan los programas públicos, suelen responder a este modelo de cultura organizativa. Los ministerios de la Administración general del Estado, los departamentos de las administraciones autonómicas y las unidades centrales de las administraciones locales siguen con bastante fidelidad los parámetros culturales de tipo burocrático del modelo «Apolo».

Pero, como ya se ha mencionado, la Administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que es una macroorganización donde coexisten diversas culturas. Una de las cuestiones más interesantes para analizar en este sentido podría ser cómo la multiculturalidad de la Administración pública puede generar diversos conflictos por la inevitable confrontación entre varias pautas culturales. Un mismo complejo organizativo puede agrupar un gabinete jurídico, unos servicios internos de gestión económica y de personal y unos servicios sectoriales asociados a profesiones altamente institucionalizadas (por ejemplo, sanidad, asistencia social). Cada uno de estos sectores de gestión poseen su propia cul-

tura organizativa y, en algunos casos, no existe ningún parámetro cultural común que favorezca una mínima cohesión cultural. Pero la diversidad y el conflicto cultural en la Administración pública pueden tener efectos positivos y negativos:

- La riqueza cultural puede generar una sinergia positiva que permita diseñar y gestionar programas públicos complejos que requieren la participación de una pluralidad de valores culturales.
- Puede existir una cultura organizativa dominante que anule al resto de culturas que coexisten en una organización. En este sentido es bastante usual que la cultura «Apolo» de carácter burocrático, vinculada a las unidades más poderosas, se imponga al resto de los modelos culturales. Esta situación suele generar una gran desmotivación en los ámbitos de gestión y en los colectivos profesionales que poseen unos valores culturales marginados. Además, se pueden generar perversidades en la gestión: un hospital o una universidad que esté dominada por parámetros culturales burocráticos tendrá un nivel de eficacia muy bajo.
- El máximo responsable de la organización puede desempeñar distintas estrategias: una estrategia negativa si defiende y representa un único modelo cultural o una estrategia positiva si es capaz de sacar partido a la diversidad cultural jugando estratégicamente con ella a la hora de dirigir la organización hacia la consecución de sus objetivos.

¿Cuáles son los valores que acechan a la cultura administrativa contemporánea? Valores superficiales emergentes, malos valores resistentes y buenos valores públicos anoréxicos.

#### a) Valores superficiales emergentes

Peters y Waterman en su célebre obra *En busca de la excelencia* (1982) y Peters en *Reinventando la excelencia* (1992) consideran que las organizaciones «excelentes», triunfadoras en los años ochenta, tienen culturas fuertes con valores compartidos. Los valores más importantes a los que hacen referencia estos autores son:

- La tendencia a la acción, el espíritu práctico.
- La cercanía con el cliente, adaptándose a sus necesidades.
- El estímulo de la autonomía y la iniciativa.
- La flexibilidad, entendida como la capacidad constante de adecuarse a los cambios que experimenta el entorno.
- El hecho de favorecer una estructura organizativa sencilla con grupos de profesionales reducidos.

Las organizaciones que posean estos valores como centrales en su cultura organizativa serán proclives al éxito. Pero los planteamientos prescriptivos en la cultura organizativa están lejos de ser acertados ya que buena parte de las empresas modelo de Peters y Waterman en los años ochenta, a las que era necesario copiar si se deseaba alcanzar el esquivo éxito empresarial, desaparecieron o entraron en profundas crisis durante los noventa (Micklethwait y Wooldridge, 1998; Deal y Kennedy, 1999).

En definitiva, no existen unos valores e ideología organizativa infalibles para afrontar los cambios y las turbulencias contemporáneas de los entornos que tienen que prever todas las organizaciones, incluidas las organizaciones públicas. En la Administración pública ni siquiera es posible afirmar que la cultura burocrática sea una cultura negativa.

#### b) Malos valores resistentes

La cultura burocrática puede ser negativa para afrontar la gestión de determinados servicios públicos (por ejemplos, servicios sociales) que requieren planteamientos posburocráticos, pero la cultura burocrática puede ser necesaria y difícilmente mejorable en algunos ámbitos de gestión pública como pueden ser los servicios comunes, la gestión tributaria, la regulación y el control, etc. En este sentido no hay que confundir la cultura burocrática con una suerte de cultura burocrática perversa analizada por autores como Crozier (1974) y que se ha configurado en una imagen muy popular entre los ciudadanos pero no siempre acorde con la realidad de muchas de las administraciones.

La cultura burocrática «perversa» que está asociada al papeleo indiscriminado, a un hipercontrol formal, a la utilización de las reglas como mecanismos de blindaje corporativo, etc., es, sin lugar a dudas, una cultura nociva para las organizaciones públicas que dificulta la eficacia y

la eficiencia en su gestión y que deslegitima las actuaciones públicas. Esta cultura, parcialmente extendida en algunas de nuestras administraciones, hay que erradicarla. Sin embargo, todavía existen miembros en algunos ámbitos de gestión pública que se enorgullecen de unas pautas corporativas que maximizan los derechos laborales y minimizan las obligaciones de los servidores públicos.

### c) Buenos valores públicos pero anoréxicos

Uno de los problemas básicos en la cultura organizativa de la Administración pública no reside en la poco extendida cultura burocrática perversa sino en la ausencia en algunas administraciones de unos valores específicos asociados a la gestión pública. Algunos valores que habría que potenciar al máximo en las organizaciones públicas son, según el Instituto de Estudios Fiscales (1997):

- *La lealtad institucional*: se debe exigir que la actuación de los empleados públicos se dirija a la atención prioritaria de los fines constitucional y legalmente asignados al servicio público, orientando su esfuerzo profesional a dicho servicio con dedicación y fidelidad.
- *La integridad, objetividad e independencia*: son tres elementos básicos en la actitud del empleado público hacia el exterior y hacia la institución de la que forma parte. Esto significa que deben respetarse en toda su amplitud las incompatibilidades que permitan superar posibles conflictos de intereses. Debe buscarse el equilibrio, evitando sacrificios desproporcionados en relación con los objetivos alcanzables. Deben evitarse las relaciones profesionales y económicas privadas que estén directamente relacionadas con las actividades desempeñadas como empleados públicos.
- *La competencia técnico-profesional*: debe existir una preocupación constante por la propia capacitación técnica, imprescindible para el correcto desempeño de las funciones que tenga encomendadas, así como por la calidad de su trabajo. Los empleados públicos deben buscar la eficacia en la utilización de los recursos puestos por la sociedad en manos de la Administración pública para el cumplimiento de sus fines. De todos modos, la búsqueda

de la eficacia no debe conseguirse nunca mediante la vulneración de cualquiera de los otros valores fundamentales.

- *La confidencialidad*: muchos empleados públicos utilizan para su gestión informaciones «calientes» de los ciudadanos o de determinados programas públicos en fase de gestación que deben mantenerse en la más absoluta confidencialidad y no pueden ser utilizados en beneficio propio o de terceros.
- *El respeto a las personas*: el puesto crucial que desempeña un empleado público ante la sociedad le obliga a ser extremadamente cuidadoso en el trato con las personas, tanto en lo que se refiere al respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos con los que se relaciona en su actividad pública, como en la asunción y apoyo de las legítimas aspiraciones de desarrollo personal de las personas con las que comparte las tareas.

La OCDE (1998b), aporta una visión más estructurada de los valores al diseñar una «infraestructura de la ética pública», que agrupa un compromiso y una responsabilidad del liderazgo político, un control y una responsabilidad que se derivan del marco legal, una orientación deontológica y una adaptación profesional y, finalmente, unas condiciones de gestión vinculadas a las especificidades del sector público:

- *Compromiso y responsabilidad del liderazgo político*: suponen una precondition para alcanzar la eficacia del resto de los elementos de la infraestructura de la ética pública. El comportamiento de los políticos tiene una dimensión simbólica muy importante y una dimensión práctica muy relevante en los procesos de rendimiento político de cuentas a los electores y al elaborar la normativa que regula las actuaciones públicas.
- *Control y responsabilidad que se deriva del marco legal*: consisten en imponer límites al comportamiento de los empleados públicos y en controlar su observancia. Suele ser la estrategia más utilizada por su simplicidad, pero su eficacia puede ser nula si no se cumple el resto de las dimensiones. Existen otros mecanismos de responsabilidad (definición exhaustiva de procesos administrativos, auditorías y comisiones de supervisión, etc.) que pueden ser bastante efectivos en determinadas situaciones y condiciones.

- *Orientación deontológica y adaptación profesional*: los códigos de conducta perfilan los principios éticos aplicables a todo un servicio público o un departamento u organismo en concreto. El código de conducta de una entidad agrupa una declaración de los valores de la entidad, la descripción de su papel, las responsabilidades de la entidad en relación con sus empleados y la de éstos en relación con la entidad, con sus clientes-ciudadanos, etc. La adaptación profesional consiste, en términos generales, en mostrar a los empleados públicos cómo aplicar en la práctica los planteamientos normativos y cómo ajustar los mecanismos de responsabilidad. En este apartado la política de formación de la institución es un elemento clave.
- *Condiciones de gestión vinculadas a las especificidades del sector público*: son las que tienen como finalidad definir un entorno favorable para estimular comportamientos honestos. Principios como el trato justo y equitativo a los clientes-ciudadanos e, internamente, a los empleados públicos; la negativa de los empleados públicos a seguir directrices no éticas, la denuncia de las malas conductas, etc. Además se trata de asegurar que los empleados públicos tengan un sueldo digno y una seguridad en sus puestos de trabajo. Evidentemente, el salario y la seguridad no aseguran el respeto a los valores públicos, pero ¿cómo es posible que empleados públicos con inseguridad laboral y mal pagados respeten unos valores y una ética pública?

Se ha hablado de buenos valores públicos anoréxicos, ¿por qué anoréxicos? Todo parece indicar que la capacidad nutritiva de los valores y la ética pública es muy elevada. Pero la cuestión reside en si el *cuerpo* de la Administración pública tiene capacidad para sintetizar y aprovechar estos apetitosos nutrientes. En este punto surgen relevantes dudas: los valores asociados a la ética pública son *sólo valores* y, en este sentido, aparecen profusamente en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y se incorporan al nivel del discurso. Es decir, tienen una utilidad formal pero en la práctica diaria los comportamientos reales siguen otras pautas de actuación. Además, se puede producir la paradoja de que cuanto más elevados y profundos sean los valores públicos más excepcional es su aplicación. En este sentido se puede hacer mención a una chanza que circula por determinados ámbitos públicos: «Los principios son lo

más alto que existe. Hay que tenerlos tan altos que, en caso necesario, se pueda pasar por debajo de ellos» (Otto Flake, citado en Tange, 1996).

Los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores gerencialistas de carácter instrumental que van acompañados de instrumentos que favorecen su inmediata ejecución. Debería evitarse asumir de forma acrítica unos valores gerenciales neoempresariales, que frecuentemente son el resultado de la implantación de técnicas y *recetas* que los transmiten y que, con el tiempo, favorecen su asunción más o menos consciente por parte de los actores implicados. En cambio los valores y la ética pública exigen una interiorización previa y su posterior asunción e introducción en la gestión pública. Una asimetría desalentadora que suele dificultar su aplicación efectiva.

## El impacto cultural de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de América Latina

En el capítulo 1 se ha analizado lo que sucede cuando, de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en las administraciones públicas latinas una cultura organizativa de carácter neoempresarial. Como se mencionó, la situación más habitual que suele encontrarse es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choque entre culturas y, entonces, apenas hay conflicto. Es decir, el resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices.

Pero ¿qué sucede, en cambio, cuando la entrada de unos valores de carácter neoempresarial choca con culturas sectoriales de carácter profesional? En estos casos depende del tipo de cultura profesional sobre la que se impulsen los valores neoempresariales. En algunos tipos de cultura profesional, como por ejemplo la médica, el choque entre culturas puede provocar una sinergia que multiplique los efectos negativos de la cultura neoempresarial. Es decir, una situación peor que en el caso de ausencia de cultura previa. Otra posibilidad es que la cultura profesional configure un tipo de organización que la literatura califica como *misio-nera* (Gil, 1999); es decir, una cultura con unos contenidos ideológicos muy fuertes. En esta situación sí se produce un choque de culturas y lo

más usual es que la cultura empresarial no florezca. Por ejemplo, si se intenta impulsar una cultura neoempresarial en un ámbito de gestión de bienestar social es muy probable que exista (para bien y también para mal) un rechazo radical a los nuevos valores considerados como intrusos.

Finalmente, cuando la cultura neoempresarial se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (lo que es una situación bastante excepcional en las administraciones públicas de los países latinos) los efectos son muy distintos a los de los escenarios anteriores. En primer lugar se produce un choque lógico entre ambas culturas que puede tener como desenlace una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial. Evidentemente los primeros siempre van a prevalecer sobre los segundos. Pero el porcentaje de cultura empresarial, aunque minoritario, puede generar un impulso muy positivo en la gestión de las organizaciones públicas. Al fin importará la economía y la eficiencia, las técnicas y los instrumentos de gestión, se tendrá muy presente la limitación de los recursos, etc. Es decir, el trabajo más técnico y operativo se impregnará de estímulos positivos hacia una gestión profesionalizada. Pero esta dimensión estará siempre circunscrita a una cultura y unos valores superiores de carácter público, de conciencia en la importancia del sector y de los productos públicos. El orgullo de políticos y empleados públicos edificado sobre los valores públicos se verá multiplicado al asumir de forma más económica, eficaz y eficiente la actividad de la gestión pública. Poco a poco se irán perdiendo los complejos con relación a los gestores del sector privado.

En definitiva, el supuesto de que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positivo, en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente, sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen previamente unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública suele comportar efectos perversos, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

Pero el impacto de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública no se limita a la transformación de la cultura y de los valores de los empleados públicos; también tiene su impacto en otros colectivos como los cargos políticos y la ciudadanía:

- Los cargos electos y de confianza política se han encargado de modernizar unas administraciones públicas muy anticuadas, ya que han observado con desconfianza unos valores burocráticos apegados a dinámicas obsoletas que se han vinculado erróneamente con los valores públicos. Esto ha supuesto cierta beligerancia de una parte de la clase política hacia los valores públicos (o lo que creían que eran los valores públicos) y han apostado ciegamente por las corrientes neoempresariales para modernizar la Administración.
- Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la Administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están encantados con la «privatización» de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. La cultura política de nuestros países dista mucho de la fortaleza de los países anglosajones. La Administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía no se ha preocupado colectivamente por los resultados del sector público, excepto para plantear una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. La preocupación de los ciudadanos en el ámbito colectivo se ha concentrado tradicionalmente en las entradas del sector público: por ejemplo cómo escatimar los recursos económicos que se perciben por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de bienestar. En el plano individual, en cambio, los ciudadanos se comportan conforme a los parámetros del Estado de bienestar en la búsqueda de las transferencias económicas y en la recepción de todo tipo de servicios públicos. En este contexto la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad, ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía, ya que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.

CUADRO 7

*El impacto de los valores neoempresariales sobre las culturas organizativas de los países latinos*

Cultura previa		Resultado
Cultura débil (escasos valores públicos) <i>Mayoritario en las administraciones latinas</i>	+ Valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública	Cultura empresarial sin valores públicos
Cultura fuerte (potentes valores públicos) <i>Minoritario en las administraciones latinas</i>		Cultura de lo público con valores eficientistas
Cultura fragmentada (valores profesionales- corporativos) <i>Presente en algunos ámbitos de gestión de las administraciones latinas</i>		Cultura variable

FUENTE: elaboración propia.

*a) Las dificultades de la Administración relacional en un contexto de gobierno multinivel: ¿quién controla la agenda?; y problemas derivados de las «capturas»*

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que se podrían denominar servicios puros (sanitarios, educativos, de transportes, etc.) hasta otros como la información, la seguridad y la regulación, contando para ello con servicios internos (los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la propia Administración pública). Hasta el momento, un inadecuado modelo de organización y una cultura organizativa muy vinculada a valores internos han impedido relativamente que la Administración pública se considere a sí misma como una organización productora y prestadora de servicios. Pero la realidad y la presión de los ciudadanos y de algunos cargos políticos y grupos de funcionarios, han ido suavizando la resistencia a esta equiparación. Pero de todos modos, la mayoría de las administraciones públicas españolas,

por ejemplo, han optado sólo inicialmente por intentar mejorar sus diseños organizativos y la capacitación de sus efectivos de personal con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad.

Existe la impresión, más o menos generalizada, de que es improbable que las administraciones públicas tengan capacidad para prestar servicios de calidad en un contexto de restricción del gasto público. Al haber servicios que deben continuar siendo públicos, muy amplios en el marco de un Estado del bienestar, se ha optado por mantener su carácter público pero derivando su gestión al sector privado (externalización).<sup>3</sup> En efecto, en los últimos tiempos ha aparecido con fuerza una nueva dinámica que se caracteriza por la circunstancia de que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas.

Pero ¿por qué el sector público transfiere actividades que le son propias al sector privado? La respuesta es que existe la convicción de que determinadas organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas) que las organizaciones públicas. Esto puede ser cierto en algunas circunstancias y no resulta tan evidente en otras. De todos modos, el hecho de que efectivamente las redes de organizaciones privadas presten servicios públicos de mejor calidad a la sociedad y con menores costes dependerá siempre del grado de control que ejerzan los organismos públicos sobre este sector. Sin control no hay garantías de calidad y se pueden perder las supuestas ventajas económicas.

El primer gran problema con relación a la externalización es que los motivos que impulsan a las administraciones públicas a externalizar una parte importante de sus servicios y de sus actuaciones públicas no son nada transparentes. La teoría de que el motivo principal de las externalizaciones es la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos no parece estar validada por los datos empíricos. Por una parte, en un estudio

3. La externalización de servicios en el ámbito de la Administración pública es lo que en el sector empresarial se denomina *outsourcing* o *contracting out* y consiste en la contratación por parte de una empresa de otra para la realización de determinados servicios o actividades en la que esta última está especializada. La principal diferencia entre la externalización que llevan a cabo las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público consiste en que, en el caso de las primeras, la contratación externa se dirige hacia servicios o productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, con el fin de reducir costes o de liberar recursos. Por el contrario, en el caso de las administraciones públicas la externalización se dirige al núcleo de su propia actuación empresarial, su actividad de servicio público es la que se transfiere al sector privado.

realizado por la consultora Accenture<sup>4</sup> en el año 2003, en el que se recoge el resultado de una encuesta realizada a altos cargos de la Administración pública española, éstos señalan que el objetivo prioritario de la externalización es mejorar la rapidez o la calidad del servicio. También se destacan otros dos objetivos: obtener acceso a experiencia profesional y a nuevas tecnologías. En cambio, el objetivo de la reducción de costes sólo aparece en sexto lugar. Estas opiniones contrastan con las evidencias empíricas que destacan de forma significativa que el recurso a las externalizaciones se deriva fundamentalmente de la imposibilidad de contratar nuevos empleados públicos, es decir, un argumento totalmente reactivo que carece de objetivos proactivos para explicar los motivos de la externalización. Un segundo argumento esgrimido es la necesidad de actualizar constantemente la tecnología de los diferentes sectores de actividad de los servicios públicos. En cambio, sorprendentemente, para muchos altos cargos entrevistados la mejora de la rapidez, la calidad de los servicios públicos y la reducción de costes no eran objetos prioritarios de atención.

Finalmente, algunos responsables políticos de las administraciones públicas consideran que las limitaciones de la gestión pública (como la congelación del presupuesto, pero especialmente los temas vinculados a los costes de los empleados públicos) no dejan otra salida que transferir una parte de los servicios públicos a gestores privados. Las empresas privadas están reguladas por una normativa y tienen unas características organizativas que las hacen más apropiadas para prestar de forma más eficaz y eficiente los servicios públicos. En este sentido no hay ninguna duda de que las políticas de externalización de las administraciones públicas en varios países de América Latina están directamente vinculadas a los problemas hipotéticamente irresolubles de la gestión de los empleados públicos. En concreto se utilizan dos argumentos en favor de las externalizaciones:

- Por una parte, las presuntas rigideces asociadas a la gestión de los empleados públicos han estimulado que muchas administraciones públicas hayan decidido congelar sus plantillas de personal. Esta situación ha obligado a externalizar hacia agentes privados todas aquellas nuevas competencias asumidas por las

4. Véase Accenture (2003).

administraciones públicas. En este sentido no es casualidad que las competencias con mayor proporción de externalizaciones sean las que siguen en la actualidad en proceso de crecimiento, como por ejemplo las asociadas a medio ambiente y a servicios sociales emergentes.

- Por otra parte, la lógica de negociación por parte de la Administración con los agentes sociales, muy agresivos en el campo del empleo público, sobre las condiciones económicas y de trabajo ha llegado a un punto de bloqueo del sistema. Ello se debe a que determinados impactos de dichos acuerdos ya no son asumibles por las administraciones públicas, por lo que deben optar por las externalizaciones para escapar de este círculo de negociación laboral. El sistema de negociación colectiva también se ha impuesto en las grandes empresas privadas. El actual abuso de estas empresas a la subcontratación ha sido la estrategia que han utilizado para escapar de los excesos de este sistema. Es evidente el paralelismo que existe entre la externalización impulsada por las administraciones públicas y la subcontratación impulsada por las grandes empresas privadas.

Otro tema que hay que tener en cuenta y que no debe ignorarse, es que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos también pueden gestionar de forma ineficiente por mala gestión y/o por la intención de maximizar los beneficios en detrimento de la calidad. Además, deben imputarse en estos servicios externalizados los recursos, y por tanto los costes, que debe invertir la Administración en su planificación, control y evaluación. Cabe aquí resaltar que sólo se puede garantizar que las organizaciones privadas que provean servicios públicos presten servicios de calidad a los ciudadanos si la Administración pública ejerce al máximo sus prerrogativas de planificación, control y evaluación.

Para que los servicios externalizados sean de calidad la Administración debe controlarlos. Sin embargo, la mayoría de las administraciones públicas en distintos países de América Latina no ejercen un auténtico control de la calidad sobre los servicios públicos que han externalizado. Ello va asociado a la poca consideración de lo que en economía se denomina costes de transacción. Estos costes, que son imputables a la Administración pública, se corresponden, por ejemplo, con el diseño y redac-

ción de los contratos, la evaluación de las ofertas, la negociación de los contratos y el seguimiento y la evaluación de los resultados de la externalización. Hay que tener en cuenta que los costes de transacción pueden ser en algunos casos bastante altos, debido a las diversas contingencias que no es posible prever. Esta situación se produce especialmente cuando la gestión de un servicio público utiliza tecnología muy compleja.<sup>5</sup> En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos pero siempre que se garanticen los derechos de los ciudadanos y la Administración mantenga un dominio y control real sobre los mismos. En algunas ocasiones la opción más correcta sería la de intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

Otro problema fundamental en muchas administraciones públicas de América Latina es que no existen límites a la externalización. Si se toma en cuenta la opinión de los directivos públicos políticos y profesionales y los datos empíricos sobre qué es lo que se está externalizando, se llega a la conclusión de que todas las competencias, funciones y servicios que protagonizan las administraciones públicas podrían ser objeto de gestión por agentes privados. De esta forma se externalizan servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos y de los propios empleados públicos, se externalizan temas vinculados a la seguridad y a la defensa, se externalizan servicios muy delicados que afectan a derechos fundamentales de los ciudadanos, se externalizan políticas regulativas y de inspección de las administraciones públicas, y se externalizan los servicios internos, como la gestión de personal, la gestión económica y la informática, entre otros. No existe una plantilla conceptual general ni particular (por sector de gestión o por tipo de Administración pública) que defina sectores que nunca deberían ser objeto de externalización en función de argumentos del tipo de impacto social, sensibilidad del sector, seguridad o confidencialidad.

Regresando a la Nueva Gestión Pública, uno de los impactos más sobresalientes de la misma, como ya se ha mencionado, es la configuración de lo que se ha denominado Administración relacional. La Administración relacional supone la ruptura con el modelo de Administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. Este tipo de Administración

5. Véase López Casasnovas (2003).

responde a un modelo en el que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiere la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. En este modelo el sector público deja de ser un único y extenso continente para transformarse en un archipiélago de organizaciones instrumentales que tienen unos objetivos muy concretos. Los gestores públicos ceden su rol de gestores directos de servicios en el marco de unas grandes instituciones jerarquizadas y se transforman en gestores de redes que tienen como misión planificar, decidir, controlar y evaluar las acciones públicas aplicadas por las distintas «islas» instrumentales. El mecanismo básico que configura una Administración relacional es la externalización de servicios públicos, lo que implica la gestión de servicios públicos por entidades privadas con y sin ánimo de lucro.

La gestión sigue un modelo de Administración relacional en un contexto de gobierno multinivel que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. En la mayoría de los países hay tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar varios subniveles). Toda esta red de administraciones públicas configura un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en las que fluyen más los conflictos derivados de una competencia vertical u horizontal que la cooperación e intercambio de información. Paradójicamente el sector público de cualquier país, a pesar de ser inmenso, al estar fragmentado en millares de administraciones públicas independientes gestiona sus redes de servicios en una gran soledad. Incluso las administraciones públicas con mayores dimensiones (como la Administración central o la Administración de las grandes regiones o municipios) tienden a fragmentarse en unidades administrativas en las que prevalece también más la lógica del conflicto entre departamentos estancos que la colaboración entre ámbitos administrativos que forman parte de una misma institución.

Otro elemento que hay que tener en cuenta es que el éxito aparente de los valores neoesempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero con relación a los valores debe señalarse, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones «públicas» que externalizar desde convicciones «privadas».

La combinación de la externalización con la cultura neompresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, en un futuro puede tener graves consecuencias para la Administración pública en diferentes dimensiones. Dos de ellas son los problemas de «capturas» y de corrupción potencial y la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *Los problemas de «capturas» y de corrupción potencial.* En los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas, sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Por ejemplo, en Alemania, Francia y España las situaciones de corrupción se concentraron en el ápice estratégico. Es una corrupción de carácter político ocasionada por los problemas de financiación de los partidos políticos.

De todos modos, en todos los países (incluso en los que apenas existen actividades corruptas en la esfera pública) ha habido una fuerte tensión sobre los empleados públicos de alto nivel especializados en políticas regulativas. Muy estudiada por la literatura es la situación de «captura» del regulador por el regulado (Noll, 1983), que consiste en que el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado.

Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a las que se establecen en las políticas regu-

lativas. En este nuevo escenario serán excepcionales los fenómenos de «captura» y de corrupción. Esto supone aumentar enormemente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neoempresarial, esto puede implicar que sean mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) *La cesión de la agenda pública a actores privados.* Como se ha mencionado, académicamente se suele decir que se está ante una Administración relacional (ordenadora y diseñadora, pero que no gestiona) en el marco de un gobierno multinivel. Y es cierto; la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es, una Administración relacional. También es cierto que existe un contexto de gobierno multinivel: los acelerados procesos de descentralización, por ejemplo, en muchos países de América Latina generan una gran fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas.

De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos y que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al gobierno local, a los mesogobiernos (estados o regiones) y a la Administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público; visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas puede llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones esté en sus manos, ya que poseerán mucha más información que la que cada Administración pública considerada individualmente.

b) *Los problemas de la flexibilidad administrativa: de la posburocracia a la preburocracia clientelista*

Los problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a otro: la consecución de una anticuada preburocracia de base clien-

telar y no de la anhelada posburocracia. Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado, influidos por la formulación de Barzelay (1998), como posburocráticos. Las organizaciones públicas posburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Y nuevamente, aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer el hecho de conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

A diferencia de los países anglosajones, en la mayoría de los países latinos no es nada evidente que se esté experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo posburocrático debido a que, quizás, nunca se ha disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Las construcciones burocráticas de estos países han sido sólo parciales en el sentido de que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento. Es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo (Shmitter, 1991, citado por Prats, 2000). En definitiva, la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han tenido nunca instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos.

De todos modos, esta esquizofrenia institucional en la que se ha vivido durante muchas décadas habría concluido probablemente con el tiempo en un predominio de los parámetros burocráticos (objetividad, mérito y capacidad, carrera administrativa, jerarquía, etc.) sobre los comportamientos clientelares. Los recientes procesos de democratización política, los más recientes intentos de implantación de servicios civiles de carrera y la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en los servicios públicos sólo podían desembocar en la configuración de instituciones profesionales y neutrales. Pero en pleno proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas aparece la Nueva Gestión Pública, que aconseja rela-

jar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es unas instituciones posburocráticas, sino unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica.

*c) El desenlace: la difícil legitimidad y la todavía más difícil credibilidad social de la Administración pública. El avance del sector privado y de sus valores sobre el ámbito de lo público*

El enfoque neoesempresarial está orientado a la eficacia de la Administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente, ya que la ausencia de eficacia del sector público pone en peligro la legitimidad y estabilidad que pueden llegar a poner en cuestión el propio sistema político. En la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuirán los apoyos al sistema político (Bazaga *et al.*, 1998). El enfoque neoesempresarial asegura en principio la eficacia de las organizaciones públicas, pero ¿qué tipo de eficacia?, ¿una eficacia que satisface a los usuarios directos de los servicios públicos o que satisface a toda la sociedad (usuarios directos, indirectos, inferidos, no usuarios)?

Una cuestión clave reside en que la eficacia de las organizaciones públicas tiene una relevante dimensión de percepción: los ciudadanos valoran la eficacia en función de lo que subjetivamente perciben. Esto significa que entran en juego expectativas de beneficio en función de sus demandas y necesidades. Pero las percepciones que se derivan de las expectativas están muy mediatizadas por los valores sociales. Es decir, se regresa al concepto de cultura, pero no cultura de carácter organizativo sino de carácter político y social. Una cultura cívica que se edifica sobre unos mitos, valores e ideología social y, en menor medida, sobre una ideología política derivada de la historia, de las pautas de mercado y también de las dinámicas del sector público. El sector público tiene una dimensión tan relevante que contribuye a generar y vertebrar una determinada cultura cívica en su entorno social. Una Administración pública, por ejemplo, muy corporativa puede contribuir a generar o reforzar, por la vía de la intervención en el mercado económico y social y por un proceso de ósmosis, una sociedad corporativa.

La Administración encuentra su legitimidad en la aceptación social de los bienes y servicios que produce. Si dichos bienes y servicios pro-

vocan indiferencia o rechazo en la sociedad por su inconveniencia o su mala calidad, la Administración pública está en falso. Pero ¿cuáles son los criterios de valoración de los bienes y servicios aceptados socialmente? Bazaga *et al.* (1998) distinguen, con el inconveniente de simplificar unos elementos muy complejos, cuatro criterios básicos:

- La eficacia propiamente dicha, en el sentido de que las políticas y los servicios consigan los impactos deseados.
- La equidad en el reparto social de los costes y beneficios de las políticas y los servicios.
- La calidad, es decir, satisfacer o exceder las expectativas de beneficio de los ciudadanos.
- La eficiencia en el manejo de los recursos, esto es, alcanzar los impactos deseados con una cantidad razonable de recursos.

Estas dimensiones permiten vislumbrar los límites de los valores y técnicas empresariales y de las nuevas tecnologías de la información en su posible contribución a la legitimidad de las acciones y productos de la Administración pública. Los enfoques neoempresariales no aportan nada y limitan mucho las posibilidades de mejorar la eficacia de las políticas y servicios públicos. Lo mismo ocurre con la equidad en el reparto social de los costes y los beneficios. La eficacia y la equidad se derivan de las concepciones políticas de cada espacio temporal y, por lo tanto, deben decidirse y evaluarse en clave estrictamente política y gestionarse en clave de valores y ética pública.

En cambio, la cultura que se deriva de los enfoques neoempresariales parece favorecer las otras dos dimensiones que otorgan legitimidad a las actuaciones y resultados públicos: la eficiencia y la calidad. Pero es una contribución sólo aparente, ya que la eficiencia es una variable compleja que surge de la combinación de dos elementos: por una parte la mera gestión de los recursos (en la que los valores neoempresariales hacen mucho hincapié) y la consecución de los impactos deseados que dependen, en cambio y tal como se ha hecho mención, de valores políticos y públicos y no empresariales. Finalmente, en la valoración de la calidad se combinan elementos parecidos a los del sector privado, y por lo tanto acordes con los principios postulados por el enfoque neoempresarial, junto con elementos complejos derivados de la cultura política y la imagen de la Administración pública. Por ejemplo, es conocido que se valo-

ra mejor la calidad de los servicios públicos concretos que la calidad de los servicios públicos genéricos, ya que la valoración de estos últimos depende de la cultura política y administrativa de la ciudadanía.

En definitiva, los valores e instrumentos neoempresariales y las nuevas tecnologías de la información no contribuyen tanto como creen sus defensores a reforzar la legitimidad y credibilidad de la Administración pública por la vía de una mayor valoración social de los bienes y servicios públicos.

Como posible desenlace, muchos agentes infecciosos (valores neoempresariales), sumados a pocas defensas (valores públicos) allanan el camino hacia el deterioro del sector público. En las administraciones las resistencias a los valores neoempresariales son muy reducidas y el impacto de estos nuevos valores es muy alto. Las teorías y técnicas neoempresariales están entrando con fuerza en las administraciones públicas de estos países debido a que las resistencias son muy escasas. Se trata de administraciones públicas jóvenes, lo que implica una falta de tradición, un déficit muy notable en valores públicos y también, afortunadamente, pocas tendencias burocráticas negativas. Las nuevas administraciones no han invertido en formación y socialización de sus empleados y el primer intento más o menos articulado de formación ha sido la introducción de los valores, teorías y técnicas neoempresariales. Es lógico, entonces, que el impacto de los valores neoempresariales sea muy alto.

Por otra parte, los políticos han bajado a la gestión y han apostado por la gestión neoempresarial. Los cargos electos y de confianza política se han encargado de modernizar unas administraciones públicas muy anticuadas. Los cargos electos y de confianza política han observado con desconfianza unos valores burocráticos apegados a dinámicas obsoletas, y erróneamente las han vinculado con los valores públicos. Esto ha supuesto cierta beligerancia de una parte de la clase política hacia los valores públicos (o lo que creían que eran los valores públicos) y han apostado por las corrientes neoempresariales para modernizar la Administración.

Se detecta, así, una falta de sintonía entre el modelo de Administración de los países latinos que sigue los patrones continentales y la formación anglosajona de nuestras élites. Las administraciones públicas de los países latinos suelen seguir el modelo de la Administración continental, pero la mayoría de sus élites se han formado en Estados Unidos y Gran Bretaña. Las élites han introducido un sistema de modernización impulsado por un modelo de Administración muy distinto al existente. Instrumen-

tos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en este modelo. La élite política, administrativa y académica introduce un tipo de gestión muy sofisticada nada acorde con la realidad de la Administración y tampoco de las necesidades sociales del contexto.

Ante esta situación, la reacción del sector privado es la de tender a aprovechar todos los espacios que cede el sector público para ampliar sus posibilidades de negocio. Si bien el sector privado no impulsó el inicio de la empresarialización de la Administración pública, sino que fue esta misma que por propia iniciativa adoptó dicha tendencia, una vez puesto en marcha el proceso ha reaccionado con rapidez e incentivado su agudización. No se hace referencia aquí a la privatización de empresas públicas (telecomunicaciones, sector financiero, etc.) sino a la externalización de los servicios públicos (educación, sanidad, bienestar social, etc.), es decir, a los servicios públicos financiados públicamente y prestados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. Una vez iniciado el proceso de externalización es muy difícil detenerlo, ya que la presión del sector privado para continuar la tendencia es muy intensa.

Y no sólo el sector privado crece con el proceso. Ha surgido con fuerza el tercer sector (ONG, fundaciones, asociaciones, etc.) que aprovecha también los espacios libres que ha dejado la Administración pública. Una parte importante de estas nuevas organizaciones ha adoptado pautas parecidas a las organizaciones privadas. El extraordinario vigor con el que ha surgido el tercer sector no deja de ser sorprendente. Es otro ejemplo de lo que sucede cuando se adoptan unos mecanismos propios de otras sociedades. Pero si bien el tercer sector es cuantitativamente importante, hay dudas sobre su consistencia cualitativa. Se podría plantear que se trata de un sector poco maduro que puede tender a funcionar como empresas privadas, captando a algunos colectivos de emprendedores escasamente concienciados en determinados valores sociales que buscan espacios de autoocupación ante la falta de empleo en el sector privado tradicional. Muchas ONG no responden a las características de las organizaciones *misioneras* y adoptan configuraciones parecidas a las organizaciones privadas.

A estos factores debe agregarse que la formación y los referentes académicos de las administraciones públicas también se están transformando. Se ha pasado del monopolio del derecho a la influencia de las escuelas de negocios, de las aportaciones en la gestión de la economía del sector público y de consultoras con unas dudosas capacidades intelectuales.

tuales. El derecho ha dejado de ser el contenido básico de formación y socialización de los miembros de la Administración pública. Pero su pérdida de protagonismo no se ha debido a la consistencia de otras áreas de conocimiento alternativas, sino que está vinculada a su propia crisis. Se podría decir que el derecho como instrumento básico de formación y socialización ha muerto de forma natural. Esto significa que ha dejado un espacio libre sin que la Administración pública haya elaborado un plan de sustitución. La sustitución del derecho se ha producido de forma desordenada y su espacio ha sido ocupado por un magma poco vertebrado de contenidos empresariales de las escuelas de negocios, de planes formativos de oportunidad de las consultoras (que iban perdiendo el mercado de consultoría del sector público) y, finalmente, de la economía del sector público. El impacto de la ciencia política y la gestión pública ha sido mucho menor debido a la reciente implantación de estas disciplinas.

¿Cuál es el lugar de los ciudadanos en este escenario? Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la Administración pública, parecen adoptar una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos de ellos estarán encantados con la «privatización» de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. La cultura política de los países latinos dista mucho de tener la fortaleza de la del resto de los países occidentales de referencia. La Administración pública interesa poco excepto como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado poco colectivamente por los resultados del sector público, salvo para, en ocasiones, plantear una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. Su preocupación se ha concentrado tradicionalmente en los ingresos del sector público, por ejemplo en cómo escatimar los recursos económicos que percibe por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de bienestar. Individualmente, en cambio, los ciudadanos sí se comportan conforme a los parámetros del Estado de bienestar en la búsqueda de las transferencias económicas y en la recepción de todo tipo de servicios públicos.

En este tipo de contexto, en la sociedad la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva, ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía, ya que afectan a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.

Por otra parte, las tecnologías de la información introducen un conjunto de dilemas para la gestión pública y en la interacción entre la Administración y los ciudadanos que las corrientes neoempresariales no tienen capacidad de solventar de forma satisfactoria. Los efectos asimétricos que pueden tener las tecnologías de la información sobre la sociedad, la posibilidad de utilizarlas como mecanismos de *marketing* político, el posible abuso de las posibilidades de autoservicio de los ciudadanos (que a su vez generan asimetrías sociales), el establecimiento de límites a los ciudadanos en su acceso a la información que posee la Administración pública, o el acceso universal o parcial (por razón geográfica, social, etc.) de los ciudadanos a las TIC, son elementos que representan dilemas y problemas políticos y técnicos de redefinición de los espacios públicos y privados, de la ética en la gestión pública, de la sensibilidad social, etc., que las corrientes neoempresariales, que se sustentan sobre unas bases excesivamente tecnocráticas con poca sensibilidad política y social, no están en condiciones de afrontar.

Parece así cerrarse el círculo del «pensamiento único»: ciudadanos, políticos, empleados públicos, centros de formación y pensamiento, empresas y tercer sector coinciden en la benevolencia de la ola neoempresarial. La combinación de estos actores con similares estímulos genera una situación negativa para la Administración pública.

La combinación de los principales actores que están relacionados con la Administración pública y que tienen los mismos estímulos genera sinergias y pautas de relación negativas. Las relaciones más importantes que se establecen en esta red de actores se describen en el cuadro 8.

CUADRO 8

*Relaciones entre los actores en un sistema en el que predominan los valores neoempresariales*

Relaciones entre actores	Impacto de los valores neoempresariales
Políticos <i>versus</i> ciudadanos	Relación comercial consistente en intercambio de votos y de bienes y servicios públicos. Se maximizan los intercambios individuales y se minimizan los de carácter colectivo.
Empleados públicos <i>versus</i> ciudadanos	Relación entre empleados y clientes de una empresa. La Administración tiende a cuidar mucho la imagen y los

	elementos intangibles en la prestación de servicios individuales. Se descuida el resto de las dimensiones.
Sector privado y tercer sector <i>versus</i> ciudadanos	El sector privado y el tercer sector que prestan servicios públicos atienden a los ciudadanos como clientes «de segunda», ya que estas organizaciones han descubierto que la relación con clientes de servicios públicos no tiene por qué ser simétrica.
Políticos <i>versus</i> empleados públicos	Los políticos inculcan valores gerenciales a los empleados públicos y los dirigen como empleados de servicios privados. Preocupación excesiva por la evaluación del rendimiento y por los complementos de productividad. Obsesión por el <i>cómo</i> y despreocupación por el <i>qué</i> .
Políticos y empleados públicos <i>versus</i> sector privado y tercer sector	Es la relación más compleja. Políticos y empleados públicos tienden a empresarializarse y tratan con respeto a los servicios externalizados que ya son una empresa. No hay unos roles claros de regulador-regulado sino de empresarios y directivos privados con aspirantes a empresarios y directivos privados.
Políticos y empleados públicos <i>versus</i> formadores	Las instituciones formadoras son las que impulsan los procesos y contenidos formativos. Los políticos adoptan una posición reactiva en la definición de contenidos. Políticos y funcionarios buscan en la formación <i>recetas</i> y valores seguros que les permitan superar incertidumbres y complejos.
Formadores <i>versus</i> sector privado y tercer sector	Las conexiones entre las instituciones formadoras y las organizaciones privadas que prestan servicios públicos son cada vez más intensas. Es evidente que una formación que inculca determinados valores y herramientas puede reforzar la posición de determinados agentes privados (más externalización y/o menos control sobre los servicios externalizados).

---

FUENTE: elaboración propia.

El desenlace más razonable de todo este proceso es la paulatina pérdida de identidad de la Administración pública, de los valores y de la ética pública y el predominio de los criterios de mercado económico y de unos nuevos y parciales criterios de mercado político. El proceso de externalización se acentuará, generando potentes grupos empresariales con clientes cautivos y que apenas deberán rendir cuentas a nadie de sus ac-

ciones y resultados. La Administración puede ir perdiendo voluntariamente el control sobre esta estructura relacional, pero los ciudadanos también pueden perder derechos y calidad en los servicios que reciben. El centro del sistema no estará en el ámbito público sino en el ámbito privado. Las deserciones de cargos electos y de empleados públicos hacia el sector privado será más intensa que en la actualidad. Se configurará una nueva carrera profesional consistente en hacer méritos en la política y en la función pública para, posteriormente, recoger los beneficios del esfuerzo una vez se incorporen al tejido privado.

La pérdida de valores públicos y de control sobre la *paraadministración* será también muy intensa. Los beneficiarios de este proceso, las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, pueden tender a abusar de esta situación de privilegio. Los ciudadanos intentarán defender sus derechos individuales y colectivos por la vía de asociaciones de consumidores más que por la vía política y social. Finalmente, las nuevas tecnologías de la información contribuirán a conseguir formalmente más economía, eficacia y eficiencia en detrimento de valores públicos como la igualdad de acceso, la neutralidad, etc. Estas tecnologías favorecerán el acercamiento entre la Administración y la ciudadanía pero más simbólica que realmente. Se está, en definitiva, ante un nuevo modelo en el que las élites sociales salen beneficiadas y las clases más desprotegidas quedan en una situación de desamparo.

## Propuestas tentativas: las condiciones para implantar la Nueva Gestión Pública en los países latinos

Cambiar la tendencia de esta reciente crisis del sector público de los países latinos es posible, aunque debe reconocerse que se trata de una tarea complicada. La estrategia básica sería la de hacer un esfuerzo en la formación y socialización de los distintos agentes implicados, desde políticos hasta empleados públicos en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducir la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes y «tiernos» que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. Para ello deben diseñarse unas estrategias que tengan

como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una «infraestructura de la ética pública» (OCDE, 1998).

Estos valores y ética pública no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas, sino también en las privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad. Es decir, los objetivos de la estrategia de revalorización del sector público están relativamente definidos, pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que debe contribuir a su consecución. En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, pueden destacarse algunos elementos:

- a) Los partidos políticos de cada país con representación parlamentaria deben definir el modelo de Estado que configurará el sistema autóctono nacional de provisión de bienestar y de desarrollo humano de los ciudadanos. El Estado neoliberal o residual es una opción más, pero no es la única posible, ya que hay muchas formas distintas dentro de los ejes intervención positiva *versus* intervención negativa y búsqueda de la eficacia del mercado *versus* equidad y eficacia del mercado. Estos distintos mecanismos implican diferentes maneras de relacionar el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia.
- b) Los cargos electos deben definir el modelo de Administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de estos modelos de Administración (el modelo continental), y a su evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.
- c) Los cargos electos, con la participación del resto de formaciones políticas y la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores y una ideología organizativa específicos para las administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces.
- d) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selec-

- ción, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.
- e) Una primera fase de formación será la de transmitir a los cargos electos puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.
  - f) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ponerse en práctica y evitarse la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.

Con relación a la cultura organizativa, una vez esté diseñada y consolidada idóneamente se pueden utilizar instrumentos orientados a mantener vivos los mitos, valores e ideología de la organización. Buena parte de las técnicas de gestión de recursos humanos sirven, entre otras funciones, para mantener y reforzar la cultura. Los instrumentos más importantes a la hora de preservar una determinada cultura organizativa son los procesos de selección, los procesos de socialización y el papel de los directivos públicos.

Respecto de los procesos de selección, su finalidad consiste en encontrar y contratar a quienes tengan los conocimientos, destrezas y capacidades necesarias para realizar correctamente los trabajos de una organización. En la práctica, el proceso suele darse en los siguientes términos: cuando una organización desea incorporar a una persona bien formada profesionalmente y que se adecue a los valores de su organización suele seguir un proceso que comprende dos fases. En un primer momento se buscan perfiles profesionales acordes a las tareas que hay que desempeñar y el trabajo de selección de estos perfiles se suele externalizar a cargo de una empresa especializada en procesos de selección. Su objetivo es encontrar unos pocos candidatos (entre dos y cinco aproximadamente). La segunda fase consiste en valorar cuál de los candidatos finales presenta las características personales más adecuadas para adaptarse a los valores de la cultura organizativa. Este segundo proceso de selección suele ser responsabilidad de los directivos de la organización contratante, los cuales realizan varias entrevistas a los candidatos con guiones muy dispares. No se busca, en esta segunda fase, al mejor profesional entre los finalistas sino al mejor perfil psicosocial para su integración cul-

tural en la organización. En la Administración pública los procesos clásicos de selección son mucho más neutros, no permiten identificar los mejores perfiles psicosociales y deben utilizarse otros instrumentos para preservar la cultura organizativa. De todos modos, cuando se contratan laborales o interinos algunas administraciones públicas utilizan procesos similares a los descritos anteriormente.

En cuanto al proceso de formación y socialización, se entiende que la socialización es aquel proceso complejo por el que un individuo, nacido con potencialidades de conducta de amplio rango, es conducido a desarrollar una conducta real delimitada dentro de un rango mucho más estrecho, el rango de lo que es habitual y aceptable para él de acuerdo con los estándares del grupo. La rapidez y efectividad del proceso de socialización determina la lealtad del empleado, el compromiso, la productividad y la rotación. La estabilidad básica y la efectividad de las organizaciones dependen, por tanto, de su habilidad para socializar a los nuevos miembros. Formación y socialización son dos elementos muy relacionados, ya que la aplicación correcta del primero logra elevados índices en el segundo. Ahora bien, la formación no es el único mecanismo de socialización, sino que existen otros también significativos, como la adquisición de roles, la influencia de los grupos sobre los individuos y los sistemas de control en las organizaciones.

Los directivos públicos, tanto política como profesionalmente, son decisivos en relación con la cultura organizativa. Dichos directivos, a través de sus acciones en la gestión y en el plano simbólico, fijan las normas no escritas que se transmiten al resto de la organización. De estos actores emana buena parte de los valores e ideología organizativa y sus actuaciones son las que con el tiempo configuran la mitología de la organización. Los altos funcionarios deben ser un ejemplo a la hora de transmitir los valores públicos de la organización. Los políticos que, en muchos casos, carecen de los conocimientos necesarios para transmitir valores e ideología organizativa deben ser muy cuidadosos y, al menos, tienen la obligación de no actuar en contra de los valores públicos de carácter legal o legitimados socialmente.

## CUADRO 9

*Relaciones entre los actores en un sistema en el que predominan los valores neopúblicos*

Relaciones entre actores	Impacto de los valores neopúblicos
Políticos <i>versus</i> ciudadanos	«Repotilización» de esta relación prestando especial atención a los derechos y necesidades de carácter colectivo.
Empleados públicos <i>versus</i> ciudadanos	«República» de esta relación prestando especial atención a los derechos y necesidades de carácter individual respetando los de carácter colectivo.
Sector privado y tercer sector <i>versus</i> ciudadanos	Relación entre empresas y clientes con el control directo de la Administración pública. Ésta incorpora canales de relación directa con los ciudadanos-clientes de los servicios públicos externalizados para que éstos puedan desarrollar sus derechos como ciudadanos.
Políticos <i>versus</i> empleados públicos	Relación en el marco de los valores y la ética pública. Los políticos deben ser un ejemplo del respeto de los valores públicos. Exigencia de profesionalidad a los empleados públicos.
Políticos y empleados públicos <i>versus</i> sector privado y tercer sector	Planificación de los sistemas relacionales, control y evaluación del sistema. Tomar medidas técnicas para evitar la captura del regulador por parte de los entes regulados.
Políticos y empleados públicos <i>versus</i> formadores	Establecer planes de formación fundamentados en los valores y la ética pública. Hacer también un esfuerzo en valores y técnicas de carácter gerencial pero desde una perspectiva pública. Estimular la formación «desde dentro de la organización».
Formadores <i>versus</i> sector privado y tercer sector	La Administración debe vigilar activamente las relaciones que se establecen entre ambos sectores y supervisar los contenidos «calientes» de los programas de formación.

FUENTE: elaboración propia.

Con relación a la externalización como máxima expresión del modelo de Administración relacional propuesto por la Nueva Gestión Pública, deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

- a) Planificar integralmente una estrategia común de externalización definiendo:
  - qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración;
  - la opción por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) o por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc., decide su propia estrategia de externalización;
  - qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones de grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).
- b) Un buen criterio podría ser el de no externalizar aquello cuya gestión se desconoce (por ejemplo los servicios públicos emergentes) ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.
- c) Deben asegurarse los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo, normativa reguladora general y pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

- d) Debe lograrse, mediante el diseño apropiado, que una parte de la Administración pública se encargue de forma constante del control y la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones. Debe también diseñarse un sistema de rotación de los empleados públicos que se encargan del control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos para evitar posibles capturas y prevenir potenciales casos de corrupción.
- e) Debe establecerse una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo el Gobierno local).

Como conclusión, se puede afirmar que las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que el rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que cumplir, al menos, cuatro requisitos. En primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* e isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos. Primero deben asentarse unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal es implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar a la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para mo-

dernizar las administraciones públicas de los países latinos. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de estos países. Es necesario pasar del «que piensen e inventen ellos» (los anglosajones) a explorar modelos y estrategias de modernización de la Administración pública propios.



SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS CONCRETAS: SERVICIO CIVIL  
DE CARRERA, GOBIERNO ELECTRÓNICO  
Y CONSULTORÍA INTERNACIONAL



---

#### 4. Servicio civil y procesos de modernización en América Latina: una visión desde las instituciones

##### Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas latinoamericanas: el servicio civil como institución

Los importantes procesos de cambio en el papel que ejercen los estados en las sociedades contemporáneas tienen un reflejo directo tanto en las funciones que éstos desarrollan como en las estrategias utilizadas para hacerlas efectivas. En el contexto latinoamericano, la frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas tradicionales a estos procesos de cambio, junto con las crisis políticas y económicas, han propiciado el surgimiento de programas de modernización y reforma de los aparatos públicos. Como consecuencia, y desde hace ya varias décadas, la modernización de las administraciones públicas parece ser un rasgo distintivo o consustancial a su propia existencia, apareciendo con cierta asiduidad en las agendas de los poderes públicos. La elaboración de estos programas de modernización también ha estado condicionada por los procesos de globalización, tanto a través de la consideración de referentes internacionales como mediante la actuación de agentes transnacionales que han actuado como vehículos de difusión institucional.

El impacto de la internacionalización de referentes se refleja en el hecho de que los programas de modernización no siempre han atendido a las particularidades de cada país, ni por el origen y tipo de presiones para la modernización ni por su realidad político-administrativa. Mientras que en la Europa occidental y los países anglosajones los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoamericanos la presión se ha derivado tanto de los problemas asociados a la de-

bilidad del Estado y de sus sistemas democráticos como desde diversos organismos internacionales. Como resultado de estas presiones, los programas de modernización han tendido a seguir referentes conceptuales e ideológicos que han ido cambiando siguiendo ciertas modas u oleadas, de duración e impacto variables. Pero en buena parte de estos programas se reconoce explícitamente el papel clave de la gestión de los recursos humanos para la transformación del funcionamiento de las administraciones públicas.

El análisis de los procesos de modernización de las Administraciones latinoamericanas ofrece una visión complementaria para entender la capacidad de actuación de los respectivos gobiernos en el desarrollo de las políticas públicas en diferentes áreas. El análisis concreto de la gestión de sus recursos humanos permite identificar, además de un elemento esencial de esa capacidad de actuación, uno de los ejes de la interacción entre la política y la Administración en los estados latinoamericanos. Cabría suponer que el ámbito de la gestión de los recursos humanos, por su carácter interno, tiene menos influencia de las dinámicas de globalización que inciden sobre otras políticas más permeables a las influencias externas. Sin embargo, el análisis de los procesos de modernización desarrollados en los países latinoamericanos muestra cómo la globalización ha incidido sobre los procesos de emulación y aprendizaje de las políticas de gestión pública en general, y sobre las vinculadas a la gestión de los recursos humanos en particular.

Para realizar el análisis de estos procesos se propone una perspectiva analítica neoinstitucionalista, que contribuirá a explicar el impacto de la globalización sobre las dinámicas internas de cambio y modernización de las administraciones públicas latinoamericanas. En este sentido, un primer paso para plantear el análisis de los procesos de transformación de sus sistemas de gestión de recursos humanos es la definición de los principales conceptos y del enfoque teórico sobre los que se articula el argumento. En este capítulo se plantea el análisis de los procesos de modernización de los sistemas de «servicio civil» o «función pública»,<sup>6</sup> entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un

6. Se propone el término «servicio civil» como el más utilizado en Latinoamérica, aunque con la excepción de países como Argentina, Chile o Venezuela, donde es más común el concepto «función pública».

modelo de empleo público profesional.<sup>7</sup> Esta definición proviene de la perspectiva analítica desde la que se destaca la importancia tanto de los elementos apuntados, en su vertiente formal e informal, como de su adecuación al contexto institucional en el que se desarrollan.

En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1989; Peters, 1999), que como ya se dijo en el capítulo 2, establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución facilita a los actores un marco para interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores. En este contexto institucional, algunas opciones de acción ni siquiera se tendrán en cuenta o se considerarán inviables, en beneficio de otras alternativas que centrarán la discusión y muy probablemente la decisión finalmente seleccionada.

El contexto en el que se desarrolla la institución que caracteriza a la gestión de recursos humanos constituye, desde esta perspectiva, un elemento esencial para considerar en los procesos de aprendizaje e importación de fórmulas innovadoras exitosas en otros contextos institucionales. De todo ello se deriva la necesidad de adecuar los objetivos y las estrategias de transformación a las instituciones vigentes, entendiendo su papel en un contexto social determinado, para facilitar los procesos de cambio de las administraciones públicas latinoamericanas.

En relación con los procesos de cambio institucional, un primer elemento que cabe considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995). De nuevo resulta clave la definición de la red de actores con las que la organización se relaciona y de las cuales recibe influencias (Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992), aunque diversos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización, como se ha señalado en el capítulo 2. Con relación al caso de la gestión de los recursos humanos de cada organización en las admi-

7. Los argumentos que se proponen no se refieren a la totalidad del empleo público, sino principalmente al personal vinculado al núcleo básico de las administraciones públicas latinoamericanas. Ello se advierte explícitamente en los casos en que se amplía el comentario al conjunto de empleados públicos.

nistraciones latinoamericanas, esta consideración sobre el cambio endógeno resulta especialmente oportuna.

### El servicio civil en su contexto: modelos y tradiciones administrativas de referencia

El análisis de los sistemas de servicio civil en los países de América Latina ofrece un espectro muy variado de modelos y submodelos. Las variaciones incluyen desde países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional (opción mayoritaria en la práctica), hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil. Entre estos dos polos existe una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil pero que adoptan sistemas similares para colectivos profesionales muy concretos (como la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado con mayor o menor éxito implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua), o países que han visto cómo se desvirtúa su modelo histórico de servicio civil por las dictaduras militares de los años ochenta, y que actualmente están impulsado su revisión (por ejemplo, Chile y Argentina).<sup>8</sup>

A pesar de las enormes diferencias existentes, se pueden establecer algunos puntos de contacto entre estos casos. En términos generales los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos de las administraciones públicas.

8. Oszlack (2001) analiza de forma conjunta los numerosos países de América Latina que están implantando o reestructurando un modelo de servicio civil de carrera: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

*a) Dos modelos de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas*

Pueden identificarse dos grandes modelos de gestión de los empleados públicos: un modelo cerrado que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (referidos como «funcionarios de carrera») y un modelo abierto inspirado en el principio de especialización (Ballart y Ramió, 2000; Palomar, 2000). El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público estará vinculado durante toda su vida laboral a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo y configurando de esta manera su carrera profesional. Las administraciones europeas, por ejemplo, representan los principios del modelo cerrado de servicio civil. El modelo abierto, por su parte, se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. El sistema administrativo de Estados Unidos es el que mejor refleja estos criterios.

Planteada como una dicotomía, la discusión sobre su conveniencia para configurar los sistemas de servicio civil en Latinoamérica tiende a centrarse sobre los valores que subyacen en ambos modelos. Se contraponen un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y la eficiencia, frente a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y la burocratización, que puede tender a convertirse en una rémora para el funcionamiento de las organizaciones públicas. En un contexto de creciente globalización, este tipo de diagnósticos simplistas apoya la introducción de sistemas de servicio civil de modelo abierto para los países de América Latina, descartando decididamente el modelo cerrado europeo continental. Esta decisión estratégica es un error, derivado de una confusión sobre los objetivos y las aportaciones efectivas de un modelo de función pública o servicio civil.

Es cierto que los países de América Latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes. Pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil busca superar el modelo clientelar y contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas.

La aproximación conceptual expuesta en los capítulos anteriores conduce a situar la discusión en la funcionalidad del modelo de servicio civil en el sistema sociopolítico en el que se integra. Resulta imprescin-

dible para ello reconocer cuáles son las instituciones que rodean a la institución denominada «servicio civil» para identificar tanto su valor como sus posibilidades de transformación. En esta línea, una interesante reflexión sobre una institución vigente en gran parte de los modelos de servicio civil de los países desarrollados, el sistema de mérito, se encuentra en un texto de J. Prats (2000). A partir de los estudios realizados por Johnson y Libecap (1994) y Horn (1995) sobre la evolución de los sistemas de patronazgo y mérito en la función pública de Estados Unidos, Prats plantea una reflexión sobre la verdadera funcionalidad a la que responde la existencia de estas instituciones de gestión de los recursos humanos. Del análisis se desprende que la función social asociada al surgimiento del sistema de mérito en el servicio civil era la de procurar seguridad jurídica. Ello se operaba a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos según el mérito y los criterios de la carrera burocrática. Siguiendo este análisis no es de extrañar que este sistema sea objeto de críticas cuando se evalúa a partir de otros criterios y otras funciones distintas a las que originaron su aparición y consolidación.

### *b) Dos tradiciones administrativas de referencia*

La necesidad de considerar la realidad social, política y administrativa en la que surgen y se mantienen los diferentes sistemas de servicio civil conduce a incluir el análisis de la tradición administrativa de referencia. Los sistemas administrativos que habitualmente se han tomado como referencia internacional pueden dividirse en dos grandes modelos o tradiciones administrativas: el modelo de la Europa continental-occidental y el modelo anglosajón.

Esta doble clasificación se inspira en la que elaboran Pollit y Bouckaert (2000) a partir de las tradiciones o modelos que ellos denominan la «perspectiva del *Rechtsstaat*» y la perspectiva del «interés público». En la primera tradición, más propia de lo que se ha denominado modelo de la Europa continental, el Estado desempeña un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se señalan los de la seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley. En la segunda tradición, la que se ha denominado «modelo anglosajón», el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tien-

den a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores asociados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones.

Siguiendo esta diferenciación, uno de los primeros elementos distintivos de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras que en los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantiene estable el sistema administrativo. Con estas características los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, refuerzan este carácter «estable», de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo que caracteriza las dos tradiciones administrativas es el de las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos. En los modelos anglosajones dichas relaciones se desarrollan en un entorno que se acerca al «pluralismo», caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada al margen de la intervención del Estado. Por contra, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de «estatismo» (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de «corporativismo», donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se configura como una institución adaptada a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y mantenimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos diferenciados. Mientras un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente interventor se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, en el polo

opuesto, con un contexto políticamente estable y una sociedad civil muy articulada, se conformaba un modelo de servicio civil de características diferentes al anterior.

A estos rasgos cabe añadir la dimensión de «politización/profesionalización», que hace referencia al predominio de una lógica en la que prime la confianza política o los méritos profesionales en el reclutamiento y selección de los diferentes grupos de empleados públicos. En la mayor parte de los modelos administrativos suelen predominar los criterios de validez profesional para el conjunto de empleados, aunque existen importantes excepciones en los altos cargos de las organizaciones públicas, que suelen estar ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política, con una vinculación temporal con la Administración. El predominio de este carácter en países como Francia o España contrasta con otros modelos, como el caso del Reino Unido, donde se reduce al máximo el espacio político, reservándose puestos de rango muy elevado para su provisión por parte de profesionales y no por políticos (por ejemplo los secretarios permanentes de los ministerios). El sistema opuesto, la politización de la mayor parte de la Administración, lo encontramos en el Estados Unidos del siglo XIX (*spoil system*) o en la propia experiencia española también en el siglo XIX (las *cesantías*). El sistema de botín o de cesantías consistía en que los empleados públicos se renovaban después de las elecciones, cuando el partido vencedor en las mismas recompensaba a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos.

Aunque los modelos francés y español de servicio civil se pueden considerar cercanos al modelo profesional, presentan también muchas tensiones propias del modelo politizado. Un primer elemento que hay que considerar es la amplitud del espacio que se reserva a los altos cargos y a determinados directivos públicos (por ejemplo gerentes) seleccionados basándose en criterios de confianza política y subsidiariamente de carácter profesional. Estos colectivos configuran un ámbito de gestión estratégico que algunos autores como Quermonne (1994) definen como *spoil system de circuito abierto*. Un segundo elemento es la amplitud del espacio que se reserva a jefes administrativos profesionales que son seleccionados por una combinación de méritos profesionales con criterios de confianza personal o política, utilizando el mecanismo de la libre designación. Este colectivo configura un ámbito de gestión semiestratégico que Quermonne (1994) define como *spoil system de circuito cerrado*.

Se configuran así distintas combinaciones de las variables clave consideradas, a partir de las cuales se puede plantear el desarrollo de los distintos ámbitos que constituyen el sistema de gestión de los recursos humanos: selección, formación, retribución, evaluación del desempeño y carrera administrativa.

Lo que interesa destacar, sin embargo, es que detrás de estas opciones estratégicas aparecen complejos institucionales distintos, que incentivan ciertos comportamientos y dinámicas de funcionamiento, y que propician o facilitan ciertos valores y normas y no otros.

Algunos programas de modernización contemporáneos planteados para su aplicación en países en vías de desarrollo han partido de juzgar los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su funcionalidad concreta con relación a su contexto. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar estabilidad y seguridad por sus fallos con relación a los principios de eficiencia y economía resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas exógenas que ignoren la realidad en la que éste se desarrolla. De todo ello se deriva la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos aparecen y se desarrollan, como paso previo a incorporar cualquiera de sus propuestas a otras realidades político-administrativas. Puesto que la realidad política y administrativa de la mayoría de los países de América Latina se caracteriza por la inestabilidad tanto de su sistema político como del administrativo, una primera opción debería pasar por establecer un modelo de servicio civil que aportase fundamentalmente estabilidad al sistema administrativo, como primer paso para estabilizar el conjunto. La evolución de las iniciativas de modernización de las administraciones públicas latinoamericanas muestra cómo los procesos de aprendizaje y emulación presentan una trayectoria poco acorde con este planteamiento institucional.

## El servicio civil y la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas

A lo largo del siglo XX se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los países latinoamericanos. Aunque con una gran variabilidad entre países, en parte por

las trayectorias diversas de sus sistemas sociopolíticos, estas iniciativas modernizadoras pueden agruparse en tres grandes etapas. Esta misma agrupación representa un primer indicador de los procesos de emulación que se dan en las políticas de la gestión pública, conceptualizables siguiendo el principio de isomorfismo institucional. El valor de estas iniciativas puede concebirse atendiendo a sus impactos y consecuencias, pero también a su dimensión simbólica, en tanto que expresión de la voluntad de transformación de la sociedad y del Estado. La distancia entre ambas dimensiones, asimilables a los procesos de *decoupling* asociados al isomorfismo institucional, se relaciona con la legitimidad asociada a las iniciativas. Mientras que las declaraciones ofrecen «ganancias» inmediatas para los gobiernos impulsores, su operatividad y puesta en práctica puede comportar altos costes políticos, difíciles de administrar en sistemas caracterizados por la inestabilidad y la visión a corto plazo. Así surge el contraste entre un nivel formal, de discurso modernizador, adaptado a los referentes internacionales y a lo que se considera apropiado, con una práctica «desacoplada», distinta a lo formalmente definido.

Partir de una revisión de la evolución de los procesos de reforma permite identificar diversas dinámicas de emulación institucional, con pautas comunes entre países que trascienden sus fronteras, incluso para la transformación organizativa interna de sus administraciones y de su gestión de recursos humanos. En el apartado siguiente se destacan algunos aspectos de las modificaciones que inciden en el ámbito del servicio civil, comprobándose tanto su orientación como su alcance efectivo a partir de los argumentos sobre el aprendizaje institucional y sobre el impacto de los referentes propios de un contexto de globalización.

#### *a) Una revisión de los procesos de reforma y modernización en Latinoamérica*

Partiendo de estas premisas, y siguiendo los análisis planteados por Oszlack (2001) y Spink (1997), pueden diferenciarse tres fases de modernización en el área latinoamericana. Una primera fase cubre las iniciativas modernizadoras del Estado que surgieron a principios del siglo XX y se prolongaron hasta los años ochenta de ese siglo. Aunque con diferencias en cuanto al punto de partida, durante esa fase la mayor parte de los países latinoamericanos iniciaron procesos encaminados a reformar y refor-

zar los aparatos públicos estatales, concebidos como agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. Con estas reformas se pretendía incrementar el intervencionismo estatal, que durante esta etapa vio crecer de forma importante sus estructuras y dotaciones. El enfoque modernizador de esta primera etapa, siguiendo dinámicas de isomorfismo institucional, se expandió por buena parte de la región, tanto en su concepción genérica como en sus concreciones, como muestra la proliferación de escuelas e institutos de Administración pública de carácter nacional. Un elemento importante que contribuyó a este proceso de difusión fue la intervención de diversos organismos internacionales, como el caso de las Naciones Unidas que, a través de los diferentes organismos vinculados, promovió el fortalecimiento de los estados como vía para facilitar la puesta en marcha de los planes de desarrollo.

El balance global de estas iniciativas mostró escasos logros y, tal como indica Spink (1997), las reformas a gran escala, como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar de forma sustantiva la Administración pública, no consiguieron implantarse en Latinoamérica. Resulta significativo que frente a los fracasos registrados durante los gobiernos democráticos, en los períodos de gobierno autoritario se consiguieron ciertos avances, habitualmente asociados a la necesidad de obtener legitimidad por la vía de mejorar el funcionamiento de la organización pública. Pero estos logros, además de ser también escasos, tampoco fueron sustentables en el tiempo.

A partir de la década de los años ochenta del siglo xx aparecen nuevas iniciativas modernizadoras con un planteamiento diferenciado. Las iniciativas impulsadas por los países latinoamericanos durante esta fase se denominan «reformas de primera generación», según la nomenclatura propugnada por el Banco Mundial (Bresser-Pereira, 2001). La orientación de estas iniciativas debe entenderse atendiendo a los procesos de modernización impulsados inicialmente por los gobiernos conservadores que ocuparon el poder en Gran Bretaña y Estados Unidos, y que rápidamente se extendieron a buena parte de los países anglosajones. Concretadas a través de una incipiente corriente de gestión, el *New Public Management*, su influencia alcanzó a diversos países europeos de tradición administrativa continental, y a buena parte de los países latinoamericanos, aun cuando sus realidades sociopolíticas y económicas diferían de los referentes de origen de la iniciativa.

Sin embargo, el objetivo central de estas reformas no era tanto la mejora del funcionamiento del Estado como su mera reducción, partiendo de la consideración de que desarrollaba funciones que en el nuevo contexto ideológico no se consideraban adecuadas. Ello se tradujo en la sustitución del Estado en determinadas áreas de actuación (a través de privatizaciones, externalizaciones, y desregulaciones, entre otras), y en una importante reducción de efectivos de los aparatos públicos. A partir de un estudio de once países de la región,<sup>9</sup> Sulbrandt (1989) observa un crecimiento continuado en las décadas de los años sesenta y setenta que, desde el inicio de los años ochenta, tiende a desacelerarse para dar paso al decrecimiento. Los datos muestran los importantes logros conseguidos por las iniciativas de «reforma de primera generación», muy por encima de las reformas precedentes, aunque ello debe relativizarse dado el alcance de los diferentes objetivos perseguidos.

Así, la vocación de estas iniciativas modernizadoras era la de ofrecer orientación externa al aparato estatal, es decir, pretendían modificar sus relaciones con la sociedad, pero no su funcionamiento interno. El Banco Mundial estuvo fuertemente comprometido con las reformas orientadas hacia el mercado desde que el Plan Baker de 1985 definió estas reformas como precondition para la solución de la crisis de la deuda (Bresser-Pereira, 2001). Con esta orientación, los principales éxitos de dichas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos. Ello comportó que las reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Entrada la década siguiente, los años noventa, surgió una nueva «generación» de reformas, que se diferenciaron en cuanto a objetivos y orientación de la precedente. La distinción de estas «reformas de segunda generación» no debe ocultar ciertas líneas de continuidad con las anteriores, como la tendencia a la reducción de estructuras y efectivos de los aparatos públicos (Sulbrandt, 2002), pero su objetivo central iba más allá de esta redimensión. Como indica Bresser-Pereira, la «reforma del Estado significó para el Banco Mundial en primer lugar *downsizing* (o

9. Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

reducción del aparato público) y en segundo, realizar la reforma del servicio público» (2001: 6). La preocupación de estas iniciativas reformadoras se situaba en la dimensión interna y, a modo de enlace con las reformas anteriores a los años ochenta, pretendía mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos. Este objetivo se tradujo, entre otros, en el impulso de cambios en las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Aunque todavía resultan vigentes, los resultados efectivos de esta segunda ola de reformas también se han cuestionado (Oszlack, 2001; Gaetani, 1998), en especial por su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en las administraciones públicas latinoamericanas.

#### *b) Elementos clave y resultados de la reforma del servicio civil*

A partir de diversas investigaciones como la ya citada de José Sulbrant (2002), la realizada por Óscar Oszlack (2001) sobre diez países del área de Latinoamérica y el Caribe,<sup>10</sup> o la de Michael Barzelay *et al.* (2002),<sup>11</sup> se pueden destacar diversas actuaciones asociadas a la transformación de los sistemas de servicio civil. En primer lugar destaca cómo en la mayoría de los casos se sitúa la reforma del servicio civil como componente importante, aunque no único, de la política de mejora de la gestión.

Un primer dato que hay que considerar es la dimensión del empleo público en los distintos países latinoamericanos. La dificultad para obtener datos fiables sobre el empleo público de la región dificulta este análisis (Sulbrandt, 2002).<sup>12</sup> A partir de la confrontación de diferentes fuentes de datos (principalmente las disponibles en el Banco Mundial, en el BID y las facilitadas por el CLAD), se pueden establecer claramente unas pautas de reducción continuada a lo largo de la década de los años noventa. Según el informe de Sulbrandt (2002), a partir del análisis de los países para los que existen datos fiables, durante ese período el promedio de empleados públicos en relación con la población total pasó del

10. Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

11. Sobre el proceso de cambio en las políticas de gestión pública en los casos de Brasil y Perú.

12. Además de existir importantes dificultades para su clasificación (Oszlack, 2001; Sulbrandt, 2002; Payne y Carlson, 2002).

4,06 al 3,4 %. Cabe aclarar que, tanto si se utilizan los datos del CLAD como los del Banco Mundial o el BID, la conclusión es consistente. Durante ese mismo período, la reducción del empleo público en los países analizados por Oszlack (2001) se calibra entre un 5 y un 40 % de la dotación preexistente.

Otra investigación realizada sobre veintiséis países de Latinoamérica y el Caribe (Payne y Carlson, 2002) refleja datos que apuntan en la misma dirección. A partir de una agrupación según su PIB *per cápita*, y tomando dos indicadores relativos del tamaño del empleo público, se establece el cuadro 10.

CUADRO 10  
*Evolución del empleo público*

	PIB <i>per cápita</i> >3.200 dólares en 1997 Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela	PIB <i>per cápita</i> < 3.200 dólares en 1997 Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Do- minicana, Ecuador, El Sal- vador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Para- guay, Perú y Surinam
Empleo público (civil)	5,8 (1995)	5,1 (1995)
en % sobre la población	4,6 (1999)	3,8 (1999)
Empleo público (civil)		
en % sobre la población	10,9 (1999)	9,6 (1999)
activa		

FUENTE: elaboración propia a partir de Payne y Carlson, 2002.

Para valorar estas dinámicas de reducción en el contexto de los programas de reforma y modernización del sector público debe atenderse a la influencia de los organismos financieros internacionales. Desde estas instancias se promovían los procesos de disminución del sector público, acompañados de propuestas de reforma del Estado, aunque más orientadas a promover la descentralización, la externalización y la privatización que no un cambio en la gestión pública. La introducción de cambios en este ámbito no se produjo de forma significativa hasta mediados de la dé-

cada de los noventa, con la introducción de diferentes medidas que pretendían, entre otras cosas, transformar el modelo de servicio civil de las administraciones latinoamericanas.

De las actuaciones emprendidas en la materia destacaron los cambios orientados a introducir mayor racionalidad en los regímenes de recursos humanos (en su estructura interna por niveles), con mayor éxito en aquellos contextos de constricción del gasto público y de imposición de normas que limitaban la negociación colectiva. Fue una variación en el contexto que facilitaba el impulso de decisiones conflictivas, aunque las dinámicas de desacople antes mencionadas también se dieron en este caso, originando la aparición de singularidades que respondían a la lógica del poder dentro de la organización pública. Así por ejemplo, la introducción de medidas encaminadas a mejorar la competitividad y transparencia en los concursos y promociones sólo logró algunos resultados en aquellos sectores donde los requerimientos de calificación profesional eran más estrictos y donde el servicio finalista estaba más claramente definido (como sanidad y educación, por ejemplo) (Oszlack, 2001). Ello favoreció el desarrollo de subculturas diferenciadas donde, gracias a esta singularidad, determinados colectivos profesionales conseguían crear su propio espacio de gestión, relativamente independiente de la influencia de la dirección política. La confusión en la distinción entre empleados públicos y políticos que favorecía el sistema vigente en buena parte de los países latinoamericanos explica las resistencias de estos últimos a ceder protagonismo o a perder discrecionalidad en los procesos de selección y promoción para designar y recompensar a sus colaboradores.

La distinción entre el discurso formal y su aplicación efectiva quedó ejemplificada en el impulso de los programas de evaluación del desempeño. Diversas iniciativas impulsadas en Bolivia, Uruguay, Venezuela, Nicaragua, Argentina o Chile muestran la extensión del tema y su capacidad para entrar en la agenda pública de la reforma, siguiendo pautas de isomorfismo institucional de carácter mimético. Sin embargo también ha sido la iniciativa que ha tenido menor aplicación, en buena medida por la «vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de criterios meritocráticos» (Oszlack, 2001: 34). En otros términos, el seguimiento de prácticas de gestión tomadas de los referentes externos, y promovidas por determinados organismos internacionales, sin una adecuada adaptación, ha tendido a ofrecer unos resultados pobres y a cuestionar la validez de las reformas.

La reestructuración de los sistemas salariales ha sido también objeto de las reformas del servicio civil. Con ello se pretendía superar la compresión de los niveles salariales, tendentes a la homogeneidad, y el descenso de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos (Sulbrandt, 2002). Las diferencias, de nuevo, no son tanto en su planteamiento (reproduciendo dinámicas de isomorfismo institucional), como en el alcance de su aplicación, que suele restringirse a los empleados de la Administración estatal (Oszlack, 2001).

En cuanto al impacto de las medidas encaminadas a instaurar un sistema de mérito en los sistemas de servicio civil y las medidas vinculadas a la mejora salarial, resulta interesante incluir los resultados de la ya mencionada investigación de Payne y Carlson (2002). A partir del análisis de actuaciones emprendidas en ambos campos en veintiséis países de Latinoamérica y el Caribe, combinándolos con indicadores sobre corrupción del gobierno y eficacia de la acción del mismo,<sup>13</sup> los citados autores establecen correlaciones que muestran que:

- No hay una asociación significativa entre salarios del sector público y corrupción gubernamental, ni tampoco entre salarios y efectividad de la acción de gobierno (*government effectiveness*).
- Sin embargo, un servicio civil meritocrático se asocia positivamente con una menor corrupción gubernamental, con una mayor efectividad de la acción de gobierno, además de con una mayor confianza en la Administración pública y con una capacidad para alcanzar mayores cuotas de crecimiento económico sostenido.

Otro aspecto destacado de las reformas dirigidas a transformar el servicio civil fue el de la formación y capacitación del personal público. Las actuaciones emprendidas en este ámbito comportaron un importante incremento cuantitativo de la formación dirigida a los empleados públicos, aunque muchas veces esas acciones no se vinculen con una estrategia organizativa encaminada a promover y consolidar el cambio. Este aumento de las horas de formación parece mas orientado a satisfacer la iniciativa e interés particular de los servidores públicos (Oszlack, 2001), que a dar respuesta a las evidentes necesidades de capacitación en de-

13. Como el Graft Index y el Government Effectiveness Index, desarrollados por D. A. Kaufmann, A. Kray, y P. Zoido-Lobaton (2000).

terminadas áreas, especialmente en los niveles descentralizados territorialmente (Sulbrandt, 2002).

Los resultados en este ámbito de gestión también se relacionan con los procesos de negociación con las organizaciones sindicales presentes en el sector público. Aunque existen importantes variaciones entre países, según su correspondiente cultura política y sindical, y también según las instituciones vigentes en el ámbito, parecen apuntarse ciertos rasgos comunes. Como indican Bonifacio y Falivene (2002) a partir de un análisis comparado de las experiencias de Argentina, Costa Rica, México y Perú, la mejora de los procesos se asocia al establecimiento de nuevos valores en el sistema de servicio civil como los de transparencia y equidad. Con ello parece avanzarse en la consolidación de espacios para el diálogo que facilitan llegar a acuerdos y evitar fracturas en el proceso para establecer unas nuevas reglas del juego en la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Sin embargo se mantienen tanto las diferencias en cuanto al propósito del diálogo como en la manera de organizarlo. Parece que este ámbito concreto presenta mayores resistencias a los procesos de globalización, distanciándose de las dinámicas de emulación presentes en aquellas partes de los programas de reforma definidos unilateralmente desde las instancias centrales.

La mayor o menor permeabilidad a las influencias y dinámicas propias de la globalización también se reflejan en las estrategias utilizadas para transformar los sistemas de servicio civil. Siguiendo el análisis de Oszlack (2001) se destacan cuatro opciones diferenciadas, cuyos enfoques y resultados pueden interpretarse en clave de dinámicas institucionales y considerando los modelos internacionales de referencia.

Una primera opción fue la creación de un limitado número de posiciones clave, a modo de *senior executive service* inspirado en el modelo de Estados Unidos (Figueroa, 2002). Sin embargo, su aplicación registró variaciones que distorsionaron su intencionalidad inicial. Concretamente, no se especificaron los criterios para su creación ni se respetaron las condiciones de objetividad y transparencia para su provisión, con lo que tendieron a convertirse en otro botín para repartir sobre la base de lógicas más políticas que meritocráticas. Ello ilustra cómo aunque los sistemas orientados a crear una alta función directiva, concebidos en la tradición anglosajona consigan introducirse formalmente en realidades muy distintas (siguiendo lógicas de isomorfismo institucional), se desvirtúan fácilmente y acaban apartándose de los objetivos que perseguían (Hood, 1998).

Una segunda opción consistió en la creación de cuerpos de élite inspirados en el modelo francés de *grands corps* y de la *École Nationale d'Administration* (ENA). Esta estrategia, tan solo adoptada en el caso argentino, se basaba en un cuerpo de «Administradores gubernamentales» que debían ser reclutados a través de un sistema competitivo, al que seguía un programa de formación especializado. Además de planificarse sólo en un país, la experiencia tampoco consiguió consolidarse, tanto por las funciones que acabaron realizando sus integrantes (asesoras y no ejecutivas), como por lo limitado de su número (alrededor de doscientos miembros), congelándose posteriormente la convocatoria de nuevas plazas (Oszlack, 2001).

Una tercera opción fue la extensión al conjunto del servicio civil de unas nuevas reglas y procedimientos basados en el mérito. Aunque un sistema de mérito no debe asociarse exclusivamente con la tradición administrativa continental (con el caso francés como referente), la interpretación mayoritaria la asocia con la consolidación de una carrera profesional siguiendo los parámetros de ese modelo. La falta de éxito en este caso se asoció a las dificultades de la traslación del sistema existente al nuevo modelo, con especial atención a los cambios culturales y de dinámicas de trabajo que exigiría. En otros términos, resulta evidente que los intentos de transformación global se enfrentaron a las dinámicas de *path dependence* y al grado de institucionalización de unas pautas de funcionamiento informal coherentes con la cultura organizativa predominante (Pierson, 2000).

Finalmente, una cuarta opción se apoyó en una red de consultores externos, contratados directamente por la Administración estatal o financiados por organismos internacionales. A modo de ejemplo, Brasil apostó por la transferencia internacional de políticas de gestión pública y para ello utilizó «los servicios de consultoría de una ex funcionaria de Whitehall llamada Kate Jenkins, quien había participado en el proceso Next Steps, que a través de unidades operativas especializadas, conocidas con el nombre de agencias ejecutivas, se establecieron en los departamentos gubernamentales del Reino Unido» (Barzelay *et al.*, 2002). En el ámbito de la gestión de recursos humanos, la incorporación de consultores vinculados a los organismos internacionales generó problemas de equidad, discriminación, dobles lealtades y trastornos en las actividades del sector público (Oszlack, 2001). Esta falta de confianza, que repercutió en la información que podían obtener para realizar su

trabajo, limitó tanto la validez de sus diagnósticos como la legitimidad de sus propuestas.

En definitiva, fue un conjunto de medidas que, sin atender adecuadamente a la realidad de cada país, limitó el potencial de transformación asociado a los procesos de aprendizaje y transferencia internacional de experiencias. A pesar de los importantes procesos de emulación basados en el isomorfismo institucional, la realidad compleja de cada país, especialmente en un ámbito interno como el del servicio civil, tendió a generar dinámicas de *decoupling* que facilitaron la pervivencia del entramado institucional preexistente. La superación de estas constricciones pasa por impulsar de forma consistente y sostenida en el tiempo un proyecto de reforma que integre las singularidades de cada país, apostando por la exploración de soluciones realizadas mediante el aprendizaje interno, pero considerando también los referentes internacionales. El cambio que se observa en los foros especializados sobre la materia o en las investigaciones impulsadas por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, parecen apuntar en esa dirección, pero todavía queda mucho por recorrer para una transformación de las administraciones públicas latinoamericanas que mejore su papel en el complejo marco institucional en el que se encuentran.

El fenómeno de la globalización ha generado la creación de un espacio multinacional ocupado por una multiplicidad de agentes. Entre éstos cabe destacar los colectivos académicos y profesionales vinculados a la corriente de la Nueva Gestión Pública, los organismos internacionales (con capacidad de generar dinámicas de isomorfismo institucional coercitivo sobre los países en vías de desarrollo), las firmas de consultoría internacional, las élites políticas y administrativas de los países desarrollados de referencia y, finalmente, una parte significativa de las élites políticas y administrativas de los propios países en vías de desarrollo que son objeto de reformas. Este espacio multinacional debería tener la virtud teórica de aportar ricos sistemas de aprendizaje que favorecieran el desarrollo institucional de los países de zonas como Latinoamérica.

Sin embargo, en la práctica el resultado es justo el contrario, ya que se configura un sistema de aprendizaje tecnocrático de carácter cerrado que se retroalimenta descontextualizado de las diferentes realidades políticas, sociales y económicas en los niveles nacionales. No se produce una dinámica real de aprendizaje institucional, sino un proceso de reafirmación de una determinada orientación analítica y de actuación que se

blinda conceptualmente y se aleja paulatinamente de las diferentes realidades y necesidades institucionales que pretende mejorar o resolver. Pero si la globalización del *management* público no es capaz de coexistir con instrumentos políticos y sociales específicos de la región que es objeto de reforma, difícilmente podrá generar mecanismos de aprendizaje institucional que combinen la dimensión global con la dimensión local, claves para favorecer el desarrollo institucional de estos países.

## Los modelos de referencia y la redefinición de los sistemas de servicio civil de América Latina

Considerando los argumentos anteriores, proponemos centrar la reflexión sobre el papel de los modelos de referencia en la redefinición de los sistemas de servicio civil de América Latina. Como reflexión inicial se plantea la necesidad de definir las bases del modelo de función pública que se pretende construir, atendiendo a las dimensiones consideradas de modelo abierto/cerrado y politización/profesionalización, así como su adaptación a cada realidad social, política y administrativa.

Esta clarificación conceptual previa va en la línea de optimizar el aprovechamiento de las experiencias de los modelos de referencia consolidados (ya sean europeos continentales o anglosajones), con objeto de generar dinámicas de aprendizaje institucional basadas en la «explotación» o en la «exploración» de instituciones,<sup>14</sup> para la configuración de unos modelos de servicio civil propios y diferenciados.

14. Los procesos de aprendizaje institucional distinguen las estrategias de exploración (de nuevas alternativas) y explotación (de las instituciones vigentes) (Lanzara, 1999). La exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, mientras que la explotación de las instituciones ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, a una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones. Las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos para afrontar a corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente a medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados. Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión

Sin intentar ofrecer una recomendación unívoca para las distintas realidades latinoamericanas, la propuesta que se pretende defender es la conveniencia de definir un sistema de servicio civil que combine elementos de los modelos de empleo abierto y cerrado, con una opción decididamente profesionalizada para el núcleo básico de empleados públicos. Aunque supuestamente los modelos abiertos se asocian al principio de eficiencia y los modelos cerrados se vinculan al principio de la seguridad jurídica, una verdadera estrategia de refuerzo de las instituciones públicas requiere de una adecuada combinación de ambos para lograr su efectividad en relación con la sociedad a la que pretende servir.

Un adecuado modelo mixto abierto-cerrado permite superar los inconvenientes asociados a los dos planteamientos radicales y atender a la evolución que han ido experimentando los modelos consolidados de servicio civil. En este sentido, los países con un modelo cerrado han tendido a incorporar elementos de un modelo abierto y, a la inversa, los países con un modelo abierto han incorporado dimensiones de un modelo cerrado. Es evidente que no debe ser incompatible la especialización (modelo abierto) con una cierta polivalencia (modelo cerrado), y la vinculación estable de los empleados públicos (modelo cerrado) con cierta flexibilidad (modelo abierto).

En definitiva, se propone un modelo de servicio civil asociado básicamente al modelo cerrado: definición de cuerpos y categorías, polivalencia, vinculación estable de los empleados públicos con la Administración; con elementos internos de un modelo abierto: establecer un «mercado» interno que permita aprovechar los perfiles más idóneos para cada puesto de trabajo y, con ello, fomentar la especialización, todo ello combinado con cierto grado de flexibilidad en el sistema resultante.

En cuanto a la segunda dimensión, la profesionalización y la estabilidad son dos de las esencias de un sistema de servicio civil moderno en la medida en que permiten asegurar principios básicos como los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad y objetividad.

---

en la medida en que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar sólo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida en que se asuman como «legitimados» los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como punto de partida (Salvador, 2001).

Sin embargo ello no ha sido impedimento para que los sistemas de servicio civil ya consolidados hayan introducido tensiones de politización en un marco de profesionalización. Hay muchos puestos reservados a empleados públicos seleccionados con criterios de confianza política: altos cargos, directivos públicos, gerentes, eventuales, asesores, personal de gabinetes son solo algunas figuras correspondientes a puestos que se cubren con criterios de libre designación. Es decir, en el marco de un sistema objetivo y profesionalizado se manifiestan pautas propias de *spoils system de circuito abierto* (puestos no profesionales de confianza política) y de *spoils system de circuito cerrado* (puestos de carácter profesional ocupados por empleados públicos, pero bajo criterios de confianza política) (Jiménez Asensio, 1998). Estas manifestaciones políticas pueden desvirtuar los principios básicos de un modelo de gestión de recursos humanos. Además, en el caso de América Latina se busca en el modelo de servicio civil un modo de superar los planteamientos tradicionales de base clientelar. Si se optara por un modelo de servicio civil con un alto grado de politización no se conseguiría avanzar en la dirección deseada.

El elemento clave reside en definir de forma clara hasta dónde lleguen los puestos de naturaleza estrictamente política (imprescindibles en un sistema basado en la legitimidad democrática de la Administración, donde los dirigentes requieren de ciertos cuadros que compartan su ideología y se adhieran a su proyecto político) y hasta dónde lleguen los puestos estrictamente profesionales. La frontera se puede ubicar en un punto muy alto, como en el Reino Unido, o más bajo, como en Francia y España, pero lo importante es definir de forma nítida esta frontera. Lo que es muy pernicioso para un modelo de servicio civil son los puestos de trabajo donde se combinan, de forma desdibujada y confusa, criterios profesionales y criterios de confianza política (puestos de libre designación que conforman el denominado *spoils system de circuito cerrado*). Esta definición, además de clara, debe ser plenamente aceptada por parte de los agentes implicados en la definición y puesta en marcha del modelo de servicio civil, especialmente atendiendo a las dinámicas de *decoupling* ya mencionadas.

En este sentido se destaca la necesidad de una verdadera implicación de los agentes clave que supere la mera importación de instrumental legislativo o de técnicas de gestión de recursos humanos, para redefinir de forma efectiva el modelo de servicio civil atendiendo a la realidad en la que éste se pretende desarrollar.

a) *Algunos aspectos concretos de la configuración de los modelos de servicio civil en América Latina*

La definición inicial del modelo a partir de los parámetros abierto/cerrado y politización/profesionalización es el primer paso para la construcción del sistema de servicio civil. Ubicados en estos referentes, y atendiendo a las políticas desarrolladas desde las administraciones públicas, el siguiente paso consiste en establecer con claridad las políticas de recursos humanos que se consideren adecuadas a los fines establecidos, así como las actividades de gestión y administración que permitan llevarlas a cabo (Prats, 1987).

La definición de la *política de recursos humanos* es el resultado de establecer los objetivos estratégicos en materia de personal, entendidos como las grandes líneas de desarrollo de las actuaciones en el ámbito de personal, en coherencia con el resto de actuaciones en las demás esferas de actividad de la Administración, pero también con la filosofía y la cultura organizativa que se pretende promover. Esta doble coherencia exige prestar especial atención a las dinámicas de isomorfismo institucional comentadas y a los efectos no contemplados derivados del *decoupling*. Tener claros los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas representa el primer paso para el diseño del modelo de servicio civil y permite seleccionar con mejor criterio qué experiencias resultan adecuadas si se buscan como referentes de apoyo al proceso de institucionalización.

La puesta en práctica de las líneas estratégicas definidas en la política de personal requiere el desarrollo de la *gestión de recursos humanos*, nivel donde las líneas estratégicas se concretan en términos de problemas y soluciones, en términos de recursos y condicionantes y en términos de objetivos operativos y valores de la propia organización. Precisamente lo que convierte a las técnicas de gestión en *gestión de personal* es el hecho de estar al servicio de una política de personal. Ello implica asegurar no sólo la adecuación de las técnicas adoptadas a los valores y cultura organizativa, sino también a unos objetivos estratégicos claramente identificados.

El siguiente nivel de operativización de las políticas de recursos humanos es la administración de personal. La *administración de recursos humanos* supone la aplicación de unas técnicas predeterminadas con las cuales los gestores de personal (los diseñadores de la gestión de recursos humanos) consideran que se podrán alcanzar los objetivos prefijados, de acuerdo con la política de personal.

De acuerdo con estos conceptos, la ausencia de política de personal implica, en la práctica, la inexistencia de una auténtica gestión de personal. Puesto que la gestión consiste en definir los instrumentos para conseguir los objetivos de política de personal, si éstos no están definidos sólo pueden introducirse técnicas puntuales sin un planteamiento estratégico y cuyo desarrollo seguirá muy probablemente caminos erráticos.

Sin embargo, definir una política de personal es una actividad muy difícil para los cargos políticos, básicamente debido a que:

- Es técnicamente complicado, ya que implica conocer los puntos fuertes y débiles del modelo actual, hacer un análisis de prospectiva para definir el modelo de organización que pueda dar respuesta a las necesidades y retos del futuro y, una vez identificadas sus necesidades, establecer una estrategia acorde con las transformaciones requeridas.
- Es políticamente difícil, ya que cualquier decisión trascendente en materia de personal puede generar fenómenos de resistencia individuales y colectivos por parte de los empleados públicos. La definición y la primera fase de aplicación de una política de personal genera a corto plazo conflictos, mientras que las ventajas sólo se perciben a medio y largo plazo, momento en el que probablemente ocuparán los puestos políticos personalidades distintas a las que impulsaron, trabajaron y «sufrieron» el proceso de mejora.

En contrapartida, una organización que sólo cuente con administración de personal, es decir, sin política ni gestión de recursos humanos, sólo puede reproducir el modelo organizativo del cual parte (y del cual derivan los criterios de gestión vigentes en los que se basa la administración de personal), y será incapaz de adaptarse a las transformaciones del entorno y cumplir los objetivos que legitiman su existencia.

Siguiendo la secuencia expuesta, a partir de la identificación del modelo en los ejes abierto/cerrado y politización/profesionalización, los tres niveles que constituyen la *cascada* de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas (política, gestión y administración de personal) son una primera concreción del modelo de servicio civil, previa al desarrollo de los distintos ámbitos de actuación. Si se toma conciencia de esta identificación inicial y de los objetivos estratégicos de la

organización pública, se estará en mejores condiciones para valorar la relevancia y conveniencia de las experiencias que se toman como referentes de cara a su incorporación al modelo de servicio civil, ya sea a través de dinámicas de exploración o de explotación institucional.

Otros ámbitos que se destacarán en la definición del modelo de función pública son la selección, la carrera administrativa, la retribución y la evaluación de los recursos humanos.

### *b) La selección de los empleados públicos*

El proceso de selección de los empleados públicos es una variable decisiva en la configuración del modelo de servicio civil. La concreción de los criterios y procesos a través de los cuales se selecciona a los empleados públicos explica mucho sobre lo que la organización valora de los candidatos. Una cuestión aparte son los valores que se transmiten en el propio proceso selectivo, a partir tanto del proceso como de los contenidos de las pruebas selectivas.

Si en los modelos cerrados basados en cuerpos se establecen sistemas selectivos que promueven perfiles generalistas, fundamentados en conocimientos compartidos por el mismo cuerpo, que posteriormente se concretarán al ocupar una determinada función, en los sistemas abiertos se potencian perfiles especializados adecuados a los puestos concretos que se han de cubrir. Los mecanismos selectivos utilizados finalmente deberían tener en cuenta tanto las funciones que hay que desarrollar como las perspectivas de empleo que se propongan con posterioridad al ingreso, pero también los valores que se desean promover en la organización.

La promoción de principios como legalidad, igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y publicidad son fundamentales para la consolidación de un sistema de servicio civil clásico, al estilo del modelo europeo continental. Aunque resulta frecuente encontrar críticas a la *ineficiencia* de estos mecanismos de selección, su aporte en términos de credibilidad, con un claro reconocimiento público de la igualdad en el trato que se da a los aspirantes, por ejemplo, es uno de los soportes básicos del modelo resultante.

Además, esta supuesta ineficiencia tiene su origen en cierta interpretación de estos principios al aplicarlos a los procesos selectivos, se-

gún la cual se recurre a mecanismos formales que son poco útiles para la elección de los mejores candidatos. Es decir, en la forma en que las instituciones vigentes plantean el respeto a los principios de legalidad, igualdad, mérito y capacidad, imparcialidad o publicidad a través de sistemas formales. Este sería el caso de las oposiciones, por ejemplo, donde las normas y valores que se desean promover (la igualdad, el mérito y la capacidad) se concretan en un alto grado de formalismo que se proyecta en procesos selectivos basados en pruebas que evalúan habilidades teóricas y memorísticas, sin que ello implique necesariamente conseguir una mejor adecuación de los candidatos seleccionados a las funciones que deberán desempeñar.

Resulta difícil definir unas recomendaciones unívocas de cara a la implantación de un sistema de función pública en América Latina. Sin duda debería optarse por un modelo más flexible, que facilite la adecuación de los profesionales seleccionados a los puestos que hay que cubrir, pero debe tenerse en cuenta también el peso de la tradición y la cultura política y administrativa de los distintos países. En este sentido, implantar directamente un modelo muy flexible en América Latina, al estilo de las reformas impulsadas en los países de tradición anglosajona, podría generar muchos riesgos al favorecer dinámicas de *decoupling*, que podrían tomar la forma de presiones clientelares y políticas). Por ello una buena opción inicial sería apostar por los modelos más formalistas con objeto de introducir nuevos valores y consolidar la cultura política y la administrativa, complementándolos con procesos de adecuación de la persona al puesto, para posteriormente adecuarlos a los requerimientos de flexibilidad requeridos por el sistema.

### *c) Carrera administrativa de los empleados públicos*

La carrera administrativa es otra de las dimensiones esenciales para definir el modelo de servicio civil, aunque resulta ser uno de los temas no muy bien resueltos por los diferentes modelos de referencia. Ello se debe en buena parte a su complejidad, que lo convierte en un ámbito que tampoco funciona de forma satisfactoria dentro de las organizaciones privadas.

El modelo mixto de empleo (carácter abierto-cerrado) que caracteriza a la mayoría de los modelos de servicio civil, que combina el siste-

ma basado en los puestos de trabajo (sistema abierto) y el sistema de cuerpos y categorías (sistema cerrado), determina la doble dimensión de la carrera administrativa en las administraciones públicas. Así, se define una serie de mecanismos de carrera ligados al empleado público y vinculados al sistema de grupos o cuerpos que coexisten con otro grupo de elementos de la carrera relacionados con la sucesiva ocupación de diferentes puestos de trabajo.

Los elementos de carrera vinculados a las características del empleado público derivan de la dimensión de *modelo cerrado* o de cuerpos propio del servicio civil. En el modelo español, por ejemplo, los determinantes de la carrera administrativa vinculados a la persona son la *promoción interna* y el *grado personal*. La promoción interna es el ascenso desde cuerpos y escalas de un grupo de titulación a otros superiores. El avance de la carrera a través del *grado personal* se corresponde con el incremento de la categoría personal de cada funcionario, definida ésta a partir de los intervalos de la clasificación de niveles, dentro de los márgenes asociados a cada cuerpo o escala que caracterizan el modelo de empleo cerrado.

Los distintos puestos de trabajo que ocupa el empleado público a lo largo de su trayectoria profesional constituyen los elementos de carrera vinculados al *modelo abierto* o de puestos. Esta dimensión de la carrera administrativa, a través del cambio de puestos de trabajo, está directamente vinculada al incremento del grado personal que resulta de ocupar un puesto de *nivel superior* y el *acceso a jefaturas* o puestos singulares de mayor rango jerárquico.

Este modelo de progresión profesional basado en la movilidad de puestos de trabajo comporta ciertos problemas. El primero es el de la *inflación orgánica*. Puesto que las posibilidades de carrera las determina la cantidad de puestos disponibles, suelen generarse dinámicas organizativas tendentes a la creación de nuevos puestos, especialmente de mando, sin que ello responda al desarrollo de nuevas funciones. Recalificaciones de puestos existentes para promocionar al personal que los ocupa, creación de nuevas jefaturas sin apenas personal a quien dirigir y vacías de un contenido directivo, son algunos de los procesos asociados a la necesidad de ofrecer expectativas de carrera a partir del sistema de progresión a través de puestos.

El segundo es que la necesidad de disponer de un contingente de puestos a los que poder acceder *dificulta la carrera* administrativa en *organizaciones de dimensiones reducidas*.

Por último, el requerimiento del cambio de puesto *dificulta la especialización* en la medida en que suele comportar un cambio de tareas tan solo por razones de desarrollo de la carrera administrativa. Así por ejemplo, no es extraño que personal altamente cualificado para ciertas funciones de carácter técnico deje de realizarlas para pasar a asumir funciones de mando, que pueden ser adecuadas para su carrera profesional pero no para sus capacidades ni para sus motivaciones.

Un modelo de carrera administrativa para América Latina debería tener en cuenta estos problemas. Una posible vía para superarlos sería el diseño de un modelo que atendiera a los siguientes requisitos:

- Diseñar una carrera amplia, que agrupe muchos niveles (categorías internas) y conseguir, de este modo, la posibilidad de que los empleados públicos tengan la sensación real de que van ascendiendo con el tiempo en función de sus méritos profesionales. Iniciar una carrera administrativa en niveles bajos, a partir de los cuales poder ascender en función del mérito, pero evitando al máximo las carreras excesivamente rápidas, que siempre deben tener un carácter excepcional. Esta estrategia evitaría la presión que existe en muchos modelos actuales de generar inflación de puestos de niveles superiores a través de los cuales poder prolongar la carrera administrativa.
- Evitar que el desarrollo de la carrera administrativa obligue de forma automática a cambiar de puesto de trabajo. En este sentido hay que abrirse a la posibilidad de que un empleado pueda ascender sin cambiar de puesto de trabajo (de esta forma se amortiza la inversión del período de aprendizaje y se optimiza la formación invertida) aunque se pueden ir ampliando las responsabilidades dentro del mismo, siguiendo lógicas de enriquecimiento de puestos que se correspondan con mejoras en las condiciones laborales.

#### *d) Las retribuciones de los empleados públicos*

La retribución es otro de los elementos esenciales que contribuyen a definir el sistema de servicio civil. Puesto que el conjunto de compensaciones que efectúa la organización y que percibe el trabajador por el desa-

rollo de su actividad profesional puede variar según los factores que determinan la cuantía, los sistemas de compensación o la modalidad de pago, su concreción se concibe como un mensaje directo a la cultura organizativa que se pretende promover.

Desde esta perspectiva, la política retributiva suele perseguir tres objetivos básicos: atraer a los empleados hacia la organización, retenerlos y motivarlos. Sin embargo, el grado de autonomía para la utilización de las retribuciones como instrumento para desarrollar una política de recursos humanos en las administraciones públicas lo determina el propio modelo de servicio civil.

Así, por ejemplo, resulta habitual que un modelo mixto de servicio civil incorpore conceptos retributivos vinculados al modelo cerrado, es decir, a la pertenencia a un determinado cuerpo o escala (las retribuciones básicas) y conceptos retributivos vinculados al modelo abierto o a la ocupación de un puesto de trabajo (las retribuciones complementarias). La importancia cuantitativa que se otorgue a cada uno de los conceptos retributivos favorecerá el predominio de uno de los dos modelos (abierto/cerrado) y el conjunto de valores, normas y procesos asociados.

Además del objeto de la retribución (si se retribuye la pertenencia a un cuerpo o categoría personal o la ocupación de un puesto de trabajo), otro elemento esencial para analizar el papel de las retribuciones es el carácter fijo o variable de los distintos conceptos, es decir, hasta qué punto éstos se consolidan como una partida fija o varían en función de diversos criterios.

En la medida en que predominen los conceptos fijos, el sistema retributivo resultante tenderá a promover la estabilidad pero también la rigidez. Si a ello se le une el efecto de una cultura organizativa que, como en el caso español, interpreta la igualdad como uniformidad, el modelo retributivo que deriva ofrece un reducido abanico salarial.

Con ello se deja en un segundo plano principios como la individualización o la competitividad externa, con lo que se presentan importantes dificultades para cumplir con los tres objetivos básicos de la política retributiva desde la perspectiva de la gestión: atraer, retener y motivar. Por el contrario, se consolidan con fuerza principios como la homogeneidad y la continuidad, la equidad interna y la persistencia. Resulta fácil imaginar algunas consecuencias que puede conllevar esto sobre el modelo de servicio civil y sobre las posibilidades de desarrollar verdaderas políticas de recursos humanos para su modernización.

Tomando estos referentes como elemento de reflexión para el ámbito latinoamericano, una de las primeras ideas que hay que destacar es la necesidad de articular un sistema retributivo que apoye la opción tomada al definir el modelo de servicio civil. Para ello sería interesante combinar adecuadamente la necesaria continuidad y seguridad para generar una estructura administrativa estable, con los requerimientos de eficacia en su funcionamiento a través de complementos retributivos de carácter variable que permitan incidir tanto en el rendimiento como en la propia cultura organizativa (utilizados como «mensajes» de la dirección sobre qué es aquello que la organización valora y, por tanto, retribuye especialmente).

#### *e) La evaluación de los recursos humanos*

La evaluación de los recursos humanos, o evaluación del desempeño, permite cerrar el círculo iniciado con el proceso de selección y que prosigue con la carrera administrativa y el sistema retributivo. Este ámbito de la gestión de recursos humanos es uno de los de más reciente desarrollo en los sistemas de servicio civil, tanto en los modelos anglosajones como en los europeos continentales, y en diversas e interesantes experiencias latinoamericanas.

A pesar de estas iniciativas, de carácter incipiente y experimental, en la mayoría de sistemas de servicio civil (en especial los europeos) no existen programas consolidados que, de forma sistemática y generalizada, evalúen a los empleados públicos. En todo caso, los diferentes intentos realizados en los modelos europeo-continentales de servicio civil son reflejo de una clara intencionalidad de avanzar en este ámbito, que sí se ha desarrollado con más firmeza en países con un modelo abierto y con tradición y cultura de la evaluación (de unidades administrativas y de programas públicos) como en el caso de algunos referentes anglosajones.

El interés por el desarrollo de la evaluación del desempeño se asocia a su potencial como instrumento de apoyo al resto de ámbitos de la gestión de recursos humanos. En función del enfoque con el que se plantee, tanto en los objetivos y estrategias, como en los métodos utilizados para su puesta en marcha, la evaluación puede constituir un instrumento clave para retroalimentar el sistema de gestión de recursos humanos, ofreciendo información sobre ámbitos como la selección, la formación, la promoción o la retribución, entre otros. Puede servir, además, para introducir

cambios en la cultura organizativa, modificar el clima laboral y apoyar la planificación de personal. De hecho, «abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica [...] e incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de políticas organizativas, especialmente las de recursos humanos» (Losada y Xirau, 1995).

Este potencial hace de la evaluación de recursos humanos, o evaluación del desempeño, la «guinda del pastel» de un modelo de servicio civil. En América Latina se presta mucha atención a la evaluación del desempeño por diversas razones que van desde la influencia de los referentes anglosajones (isomorfismo institucional) a la voluntad de vincular estabilidad en el empleo público a desempeños y no a cuestiones de mera confianza política.

Aunque existen experiencias positivas al respecto, resulta interesante reflexionar sobre por qué en muchos países avanzados todavía no se ha consolidado un sistema de evaluación.

Un primer elemento es su dificultad técnica y de aceptación por parte de los implicados (la generación de una «cultura de evaluación»). En una primera aproximación al concepto, evaluar los recursos humanos significa emitir un juicio de valor sobre el personal de una organización, ya sea atendiendo a sus características actuales, a su potencial de desarrollo o bien a sus resultados. En el análisis de los sistemas de evaluación desarrollados se apunta la distinción entre evaluación de personas y evaluación de resultados.

Más cercana a la orientación hacia el control, la evaluación de resultados se plantea como la evaluación del grado de realización de las tareas asignadas; así se puede fijar la atención en las personas individualmente consideradas o en las unidades como responsables de la consecución de determinados objetivos. Suele presentarse como una evaluación más objetiva, que tiene en cuenta los hechos concretos, verificables y que pueden ser más fácilmente cuantificados. Sin embargo se le critica la imposibilidad de cuantificar resultados e impactos de muchas actividades de la Administración, así como el no considerar buena parte de la realidad concreta que los rodea y explica.

Por contra, más cercana a la orientación hacia el desarrollo, la evaluación de personas se plantea orientada a considerar elementos tales como la personalidad, la conducta o el potencial del individuo. Se toman en cuenta criterios poco cuantificables (y muchas veces poco «objetivables») pero que informan de la situación concreta y de las posibilidades

de desarrollo del empleado, y se pone el énfasis en las capacidades de desarrollo y no en las realidades concretas actuales, que se toman sólo como punto de partida. Se presenta como una evaluación más justa, que da cuenta de la aportación global del individuo a la organización integrando elementos no cuantificables, pero no por ello menos importantes. Se critica, sin embargo, su eficacia en la ejecución y el hecho de provocar inseguridad en el evaluador y la consiguiente desconfianza en el evaluado.

En todo caso, y a partir de una definición clara de los objetivos que persigue el diseño y la puesta en marcha de un programa de evaluación, resulta recomendable combinar la evaluación de resultados como punto de partida y complementarla con la consideración de elementos de la persona y del entorno del trabajo que pueden incidir tanto en su desempeño como en sus posibilidades de desarrollo profesional.

Otros aspectos, y de mayor complejidad, son la correspondencia de los resultados de la evaluación en términos retributivos y de carrera administrativa o los costes de la puesta en marcha y mantenimiento del sistema, tanto en personal dedicado a evaluar como en tiempo del personal evaluado. Además, el desarrollo y ejecución de un programa de evaluación de recursos humanos conlleva también ciertos riesgos en la medida en que crea expectativas, genera oposiciones importantes y, según como se plantee, puede ocasionar más problemas y conflictos que beneficios. Ello tiene mucho que ver con la cultura organizativa de cada Administración y la falta de hábitos de evaluación de su actividad. A ello suele deberse, en parte, su relativa falta de consolidación en la mayoría de sistemas de servicio civil.

En definitiva, lo destacado de la evaluación como instrumento de gestión es su potencial de interrelación con el resto de ámbitos de actuación sobre los recursos humanos, así como sobre otros ámbitos de la organización. Se constituye así como instrumento de apoyo a la introducción de cambios organizativos globalmente, incidiendo en los diferentes ámbitos de actuación con una perspectiva integral. Previamente, sin embargo, debe definirse tanto el modelo de servicio civil como el conjunto de políticas de recursos humanos adecuadas a los objetivos de la organización, así como el sistema de gestión y el de administración que permitan su desarrollo.

## Algunos apuntes adicionales

La necesidad de adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas a los nuevos retos que se plantean a los estados latinoamericanos exige la revisión de los modelos de servicio civil vigentes. En este sentido, la introducción de la perspectiva neoinstitucionalista en el análisis de los procesos de aprendizaje y emulación en los sistemas de gestión pública de las administraciones latinoamericanas permite destacar una serie de elementos estructurales y una serie de dinámicas que contribuyen a explicar los resultados observados. Mediante esta perspectiva se ha formulado una determinada definición del ámbito que es objeto de estudio, es decir, los sistemas de servicio civil en Latinoamérica, atendiendo a sus componentes y a las relaciones que se establecen entre éstos y que explican su mutuo refuerzo y mantenimiento. La inestabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos, unida a la inestabilidad de sus sistemas administrativos, en cuanto a la gestión de personal se refiere, explica la débil institucionalidad del conjunto.

En los procesos encaminados a su transformación, los intentos de introducir sistemas de mérito en los modelos de servicio civil se remontan a la primera mitad del siglo xx, aunque su concepción no vinculada a la estabilidad en el empleo y su falta de adecuación al contexto institucional en el que se aplicaba, dificultaron su institucionalización. El entramado institucional ha tendido a autorreproducirse a través de dinámicas de *path dependence*, dejando sólo margen para innovaciones limitadas (*bounded innovations*) (Weir, 1992) que, aun dentro del propio sendero fijado por la institucionalidad vigente, tenían dificultades para consolidarse. Esta situación impidió el surgimiento de dinámicas de exploración institucional, puesto que las estrategias más favorables para los agentes implicados se circunscribían al corto plazo. Con dinámicas de aprendizaje basadas en la explotación de las instituciones vigentes, complementadas con la importación de instituciones propias de otras realidades, el modelo de servicio civil presente en la mayor parte de países no experimentó cambios destacados.

Las diferentes iniciativas emprendidas para transformar el modelo de servicio civil son un buen ejemplo de los procesos de difusión institucional que, mediante dinámicas de isomorfismo institucional (principalmente de carácter mimético y coercitivo), modificaron los sistemas administrativos latinoamericanos. Aunque la permeabilidad a la introducción

de cambios pueda interpretarse como muestra de la debilidad institucional de estos sistemas, la pobreza de los resultados de esas iniciativas muestra cómo dicho entramado institucional dificultó también la consolidación de nuevos arreglos.

Como indica Oszlack,

muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de buen número de los países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones [y ello debido principalmente a que] los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en la que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas (2001: 27).

En un contexto de globalización, los procesos de difusión institucional a través de dinámicas de isomorfismo institucional explican la coincidencia en las formulaciones de múltiples iniciativas de reforma y modernización de los aparatos públicos de los países del área latinoamericana. Una aproximación más concreta a su realidad y resultados permite relativizar sus logros, mostrando cómo a través de dinámicas de *decoupling* se han podido mantener determinadas instituciones que establecen el funcionamiento de los sistemas de servicio civil.

En estos procesos destacó el papel desempeñado por los organismos internacionales, que incidieron tanto en la elaboración de diagnósticos como en la definición de las medidas que había que emprender para su resolución. A modo de isomorfismo de carácter coercitivo, ello explica la expansión de determinadas orientaciones de actuación. Las denominadas reformas de primera y segunda generación son claros ejemplos de la importancia de estos postulados, así como de la capacidad de influencia de determinados agentes. La teorización de algunas propuestas (como las vinculadas a la Nueva Gestión Pública) facilitó su extensión, apoyadas aquéllas por los organismos internacionales y por empresas de consultoría internacional. El hecho de que esas iniciativas se centrasen inicialmente en la mera reducción de las dimensiones del sector público y posteriormente sólo abordasen de forma parcial la transformación de ámbitos de gestión como el servicio civil, se explica por los agentes involucrados en el proceso. Como indica Bresser-Pereira,

estas reformas fueron dirigidas por economistas: los economistas locales y los economistas de las agencias internacionales como el Banco Mundial y el FMI [...], la mayoría de estos economistas son burócratas que tienen poca familiaridad con la gestión pública [...] por un lado tienen la idea de que un servicio profesional es algo bueno; por otro saben que los tiempos de la burocracia clásica terminaron [...]. Así, tienden a dejar de lado la cuestión y a reducir la reforma del sector público al ajuste estructural, a la privatización, al *downsizing* y al combate a la corrupción (2001: 162).

Pero los limitados resultados que ofrecieron, sin embargo, cuestionaron su validez como vía sustentable de actuación.

La redefinición de estos procesos en clave de tradiciones administrativas, atendiendo a la funcionalidad que cumplen los sistemas de servicio civil, permitió apuntar una nueva orientación que situó de nuevo en la agenda la introducción de un modelo de servicio civil de carrera basado en el mérito, siguiendo un modelo de empleo cerrado o de carrera. La vinculación de esas prácticas con la consolidación de un aparato administrativo público estable representa el reconocimiento de una aproximación complementaria al análisis de los procesos de aprendizaje en materia de gestión pública.

Finalmente, cabe destacar que la globalización de la gestión pública ha tenido impactos positivos entre los países desarrollados que poseen instituciones públicas sólidas y consolidadas. La globalización favorece dinámicas de importación y exportación de técnicas, de aprendizaje de experiencias y de «buenas prácticas» que pueden favorecer la renovación y la mejora de pautas institucionales poco flexibles o adaptadas a los nuevos retos de las sociedades contemporáneas. Las nuevas corrientes en materia de gestión pública permiten dinamizar determinados arreglos institucionales, mejorando su eficacia y eficiencia y promoviendo la innovación de las políticas públicas. De esta manera los procesos de creciente globalización permiten generar procesos de aprendizaje altamente positivos. Sin embargo, la globalización de la gestión pública no se ha mostrado en absoluto positiva y funcional en aquellos países en vías de desarrollo con significativos déficit de institucionalización de sus aparatos públicos. En este sentido, la implantación de los distintos modelos de gestión pública (como los de servicio civil) en los países de América Latina, se ha realizado combinando la vía de la imposición (isomorfismo coercitivo) y la vía de la emulación (isomorfismo mimético), pero sin in-

cluir una adecuada reflexión sobre su realidad concreta, quedándose como una copia superficial alejada de pautas de aprendizaje institucional o *managerial*.

Por otra parte, el fenómeno de globalización de la gestión pública en los países en vías de desarrollo ha supuesto *de facto* el abandono de la vía institucional, para optar exclusivamente por una concepción más tecnocrática. El modelo de gestión pública global que se impone a partir de los años noventa tiene como bases conceptuales la flexibilidad y la posburocracia, por lo que se muestra beligerante con las instituciones en cuanto conjunto de reglas, normas y valores constantes que dificultan la flexibilidad y la innovación. En este sentido, no se tienen en cuenta dos parámetros fundamentales:

- a) Las instituciones son importantes; el servicio civil entendido como institución es relevante para la política de un país ya que el diseño de esta institución desempeña un papel muy significativo en el proceso político. Las estructuras institucionales contribuyen a establecer las reglas del juego entre los distintos actores. Si no se considera al servicio civil como una institución, los gobiernos tienden a alterar los elementos técnicos de un sistema de gestión de recursos humanos con el objetivo de modificarlo, siguiendo intereses coyunturales y correlaciones de fuerzas existentes entre los actores administrativos.
- b) El modelo más difundido de *management* público puede procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios a ciudadanos individualizados. Esto es importante, pero por sí mismo no genera un sistema de seguridad jurídica y de confianza, bases para construir la institucionalidad de un país. Por ello se argumenta que esta acepción del *management* público no genera suficiente valor añadido para crear instituciones públicas que aporten beneficios al sistema político y administrativo de un país.

No tiene sentido construir mecanismos de aprendizaje en la gestión pública basados en modelos de referencia globales cuando este proceso se hace sin una realidad institucional previa. Los sistemas de servicio civil de los países de América Latina tenían bases institucionales muy débiles, que además se decidió ignorar o suprimir al configurar nuevos modelos de gestión de recursos humanos. Pero el aprendizaje en gestión pública

no se puede hacer sobre un vacío institucional, ya que deja de ser un aprendizaje vinculado a la mejora del sistema para convertirse en un aprendizaje de la conveniencia política coyuntural y de las presiones corporativas y clientelares.

Normativamente deberían respetarse las pautas institucionales de un país y no proponer reformas radicales sino plantear su mejora a través de cambios de carácter incrementalista basados en la propia realidad político-administrativa. Este nuevo paradigma también tiene sus cimientos en el aprendizaje mediante referentes internacionales, en un contexto de globalización, pero partiendo de la aceptación de las diferencias vinculadas a los contextos políticos, sociales y culturales de cada país, y proponiendo unas pautas de aprendizaje institucional y no exclusivamente tecnocrático. El aprendizaje global de los postulados de la gestión pública será una vía adecuada para mejorar los sistemas administrativos, pero cuando se hayan conseguido rediseñar y consolidar instituciones sólidas que permitan aprovechar su potencial.



---

## 5. Gobierno electrónico y transformaciones efectivas de las administraciones públicas

### Introducción

La implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está desempeñando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y, especialmente, en aquellos que tradicionalmente son los más cercanos al ciudadano, los gobiernos locales.

Las TIC no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles, como el conocimiento, la capacidad de innovación y adaptación, la creatividad, la calidad o las actitudes, frente al tradicional equilibrio de los factores de producción de las economías agrícolas e industriales (tierra, trabajo y capital). En este contexto se plantean nuevos retos a los gobiernos locales, porque detrás de los supuestos potenciales de desarrollo de la era del conocimiento se ocultan también importantes riesgos, en especial los vinculados a la denominada fractura digital, tanto en su expresión territorial como en la social.

El desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico por parte de los gobiernos locales requiere una reflexión consciente de las dimensiones que supone y de su impacto en la sociedad a la que se dirige, abarcando desde su incidencia en la manera de informar y comunicarse hasta la manera de prestar servicios y de organizarse internamente.

Se propone definir el concepto de gobierno electrónico como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los gobiernos a través de *la mejora de su gestión interna*, de *la oferta de servicios e información* y de *los sistemas de intercambio e interacción* con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Accio-

nes a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la *promoción de una cultura de la información* (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Partiendo de esta definición, se plantea un modelo de administración electrónica que se articula en cuatro dimensiones: interna, externa, relacional y de promoción. Se realizará una descripción de los contenidos e implicaciones desde la perspectiva del gobierno y de la Administración, en especial en el ámbito local, para cada una de ellas.

Por otro lado, la valoración del impacto de las TIC sobre gobiernos locales, en buena parte por su incipiente estadio de desarrollo, sigue siendo un ámbito por explorar, con múltiples líneas de avance. Esta multiplicidad se debe también a la ambigüedad que ha caracterizado la traslación de conceptos e iniciativas generadas en otros contextos, ajenos a la realidad de las administraciones públicas latinoamericanas. Ello resulta especialmente relevante atendiendo al importante impacto que tienen las TIC sobre las dinámicas de funcionamiento y las propias reglas del juego con que operan las administraciones locales. Por ello resulta conveniente, una vez más, introducir el enfoque teórico del neoinstitucionalismo para calibrar, en cada una de las cuatro dimensiones del gobierno electrónico comentadas, las dificultades que pueden marcar la actuación de los gobiernos locales.

Con la combinación del modelo propuesto y las aportaciones desde el neoinstitucionalismo se pretende contribuir a la reflexión sobre las dimensiones y componentes del gobierno electrónico, con la idea de integrarlos para potenciar sus sinergias y evitar desequilibrios que puedan entorpecer, cuando no bloquear, el desarrollo de un modelo coherente de integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la actividad de los gobiernos locales.

## El concepto y las dimensiones del gobierno electrónico

Como suele suceder con los conceptos que aparecen y se extienden con mucha rapidez en el mundo de la gestión, no existe una definición consensuada de lo que significa gobierno electrónico. Ello provoca que sea

habitual ver referencias a actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o Internet que utilizan términos como gobierno electrónico, *e-government*, administración abierta, administración *on-line*, entre otros. Suele tratarse de actuaciones que presentan una serie de elementos comunes que incluyen la construcción de infraestructuras, la creación de páginas web y el rediseño de procesos aplicando las TIC, y ofrecen espacios virtuales de información y participación política, entre otros. Se hace necesario, ante esta dispersión, disponer de un marco conceptual, riguroso pero también manejable, que sea útil como instrumento para orientar y enmarcar la actuación de los gobiernos locales en el ámbito del gobierno electrónico.

Partiendo de una definición inicial de «gobierno electrónico» como la que ofrece la OCDE: «la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas» (OCDE, 1998), se puede incluir la referencia a las diferentes vías a través de las que los gobiernos se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, la videoconferencia, las intranets privadas, las extranets, el cable, las ondas de radio o el satélite (Criado y Ramilo, 2001).

De forma complementaria, el Gartner Group (2000) define el *e-government* como: «El proceso continuo de optimización de la prestación de los servicios públicos, la participación de los ciudadanos y la gobernanza a través de la transformación de sus relaciones internas y externas mediante la utilización de la tecnología, Internet y los nuevos medios de comunicación». A diferencia de las anteriores definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito del proyecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definiciones como referente, el modelo que se plantea desde la perspectiva de la organización pública local parte del concepto de *gobierno electrónico* entendido como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de *la mejora de su gestión interna*, de *la oferta de servicios e información* y de *los sistemas de intercambio e interacción* con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el

desarrollo de la sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la *promoción de una cultura de la información* (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Siguiendo esta definición marco se pueden identificar cuatro dimensiones básicas del gobierno electrónico:

1. La externa, que se refiere a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la Administración local.
2. La interna, que destaca el papel de las administraciones locales en la utilización de las TIC en la mejora de su funcionamiento interno, que necesariamente debería repercutir en una mayor efectividad de sus actuaciones.
3. La de promoción, que destaca las actividades orientadas a potenciar la cohesión social a través del fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, superando —o atenuando— la fractura digital, por parte de las empresas y del resto de agentes sociales.
4. La de red, que se refiere a la utilización de las TIC para facilitar las relaciones de las administraciones públicas locales con aquellas entidades, ya sean públicas o privadas, con las que mantienen un contacto más habitual e intenso.

La plasmación del gobierno electrónico en la dimensión externa se asocia a la prestación de servicios y a la capacidad de interacción con los ciudadanos a través de los nuevos canales de información y comunicación que surgen de la implantación de las TIC. Aunque las páginas *web* son quizás su exponente más llamativo y extendido, no deben olvidarse otros mecanismos como el correo electrónico, los foros de discusión, los *chats* o las votaciones *on-line*.

El conjunto de ámbitos temáticos sobre los que se construye la dimensión externa puede clasificarse en tres grupos:

- a) cuestiones referidas a la vida cotidiana, donde la Administración local asume un papel de articuladora del territorio, informando de los servicios de distinta índole que se encuentran en su marco espacial de referencia;

- b) cuestiones referidas a la Administración a distancia, con una clara orientación de prestación centrada en los servicios públicos que se ofrecen desde la corporación local;
- c) cuestiones referidas a la vida política y a la participación, en referencia a la naturaleza pública y política de las administraciones locales, que abren nuevos espacios, más ágiles y permanentes, para el intercambio y la interacción entre ciudadanos y la dirección política de la organización pública.

El mayor o menor avance en cada uno de los ámbitos temáticos considerados configura un determinado estilo de relación entre el gobierno local y la sociedad a la que se dirige, que pueden ir desde presentarse como una empresa de servicios públicos hasta un espacio de participación y decisión política.

En lo que compete a la dimensión interna, el desarrollo del gobierno electrónico tiene un impacto destacado en la organización y en la gestión interna de las administraciones públicas locales. La adaptación y modernización de los aparatos públicos, uno de los temas clásicos de la gestión pública, parece encontrar en la implantación de las TIC una oportunidad como palanca de cambio para iniciar dinámicas transformadoras. Efectivamente, la tarea de repensar estructuras y procesos a partir del potencial que ofrecen las TIC puede ser un catalizador de cambios, pero debe recordarse que estas tecnologías sólo son instrumentos y que el verdadero cambio se encuentra en cómo se utilizan, al servicio de un plan de actuación diseñado de forma coherente con unos objetivos estratégicos.

Así, invertir en infraestructuras, equipos y programas informáticos es un primer paso, pero introducir tecnología no significa gestionar el cambio. Instalar ordenadores o crear una intranet no conlleva la mejora de la organización si estas acciones no se enmarcan en una estrategia de transformación organizativa, de rediseño de procesos desde el punto de vista del ciudadano, incidiendo en la formación y la motivación de los empleados públicos y en la cultura administrativa con la que se trabaja. Se trata, en definitiva, de que las administraciones se conviertan en usuarios líderes en la utilización de las TIC, y que den respuesta a las expectativas que generan las acciones en el ámbito del gobierno electrónico.

Respecto de la dimensión relacional, cabe señalar que uno de los ámbitos de gobierno electrónico con mayor potencial se encuentra en la dimensión de interrelación, con la posibilidad de crear una red e inter-

cambiar recursos con otros agentes del contexto social e institucional de referencia, tanto para la mejora de servicios y procesos de trabajo actuales como para la generación de nuevos. Esta dimensión tendría, para los gobiernos locales, un carácter esencialmente interorganizativo, en un sentido amplio, que incluiría desde otras administraciones hasta empresas y entidades sociales.

El intercambio y la interrelación que favorecen las TIC tienen un papel clave para establecer protocolos de relación entre administraciones (*Government to Government* o G2G), entre administraciones y «socios» como las organizaciones que contribuyen a proveer de servicios públicos o participan en su gestión (*Government to Partners* o G2P) y entre administraciones y empresas (*Government to Business* o G2B), en la dimensión de provisión de bienes-servicios, incluyendo desde la provisión de suministros, la construcción de infraestructuras o las actividades de consultoría, entre otros.

Esta dimensión se puede concebir siguiendo la idea de las «extra-nets», donde una serie de agentes autorizados pueden acceder a ciertos espacios internos de las administraciones locales por razón de su especial relación de colaboración, de manera que la comunicación se hace mas fluida y eficiente.

La especificidad del sector público local hace necesaria una cuarta dimensión para considerar en el modelo: la de la promoción referida al desarrollo tanto de la cultura como de las infraestructuras y equipos necesarios para facilitar la expansión y consolidación de la sociedad del conocimiento, y que debe concebirse como otra parte esencial e integrada de la actuación local en materia de gobierno electrónico.

Las actuaciones en esta dimensión giran alrededor de dos ejes. Por un lado la promoción de las infraestructuras para facilitar el acceso, que se concretan en actuaciones sobre el soporte físico a la extensión de la red, las intervenciones sobre las tarifas de conexión o facilitar el acceso al correo electrónico a la población.

Por otro lado la promoción de una cultura adecuada a los nuevos paradigmas y retos que plantean las TIC, ofreciendo instrumentos que faciliten la extensión del uso de los nuevos equipos y recursos para optimizar su utilización. Saber dónde buscar la información, cómo leerla y transformarla en conocimiento son algunos de los retos que se plantean en este segundo eje de la dimensión de promoción. Implícitamente las actuaciones tienen también un componente de cohesión social, con el ob-

jetivo de evitar los problemas derivados de la denominada fractura digital que, por razones de territorio o conocimiento, pueden generar un desarrollo desequilibrado de la sociedad de la información.

## La perspectiva neoinstitucionalista y el análisis del gobierno electrónico

Para muchos autores, la introducción de las TIC en las organizaciones públicas constituye una de las principales transformaciones de los estados contemporáneos. Distintos informes de modernización de las organizaciones públicas, como los de la OCDE (1987, 1995 y 1998) recomiendan la extensión del uso de las TIC para mejorar las administraciones públicas. Sin valorar la oportunidad o la adecuación de estas recomendaciones, habitualmente distantes de la realidad social, económica, política y administrativa de los países latinoamericanos, es conveniente destacar que en el análisis de estas dinámicas de cambio suele destacarse el impacto de las TIC tanto sobre el sistema político (impacto habitualmente asociado a un supuesto incremento del grado de democratización) como sobre el sistema administrativo, destacando la transformación en el funcionamiento interno y las dinámicas de relación con la sociedad.

En el desarrollo del modelo propuesto, la perspectiva neoinstitucionalista destaca el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas, valores y procesos que orientan y constriñen el comportamiento de los actores implicados, condicionando los resultados efectivos de la implantación del denominado gobierno electrónico. Con este objetivo se combinan los argumentos sobre la definición y funcionamiento de las instituciones con su incidencia en el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas.

Los argumentos a favor de la introducción de las TIC en las actividades de los gobiernos locales destacan su potencial para mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público. A ello cabe añadir que el surgimiento de las iniciativas de gobierno electrónico suele plantearse en términos de oportunidad para la innovación en la gestión pública o como una ocasión para romper con los supuestos vicios y defectos de la Administración pública. Sin embargo, en la práctica sus lo-

gros se relativizan, mostrando cómo, sólo con nuevos soportes digitales, las organizaciones públicas tienden a reproducir las pautas de funcionamiento y de relación que se pretendían superar.

Con la perspectiva noinstitucionalista se focaliza la atención, en primer lugar, en los procesos de transferencia y difusión de pautas de funcionamiento y en la relación que se da entre administraciones, aunque atendiendo también al rol que desempeñan determinados agentes privados, especialmente los proveedores de «soluciones» no siempre pensadas para la realidad del sector público. Con ello se pretende argumentar sobre cómo determinadas reglas y pautas de funcionamiento, apoyadas en algunos valores y visiones de la realidad, consiguen transferirse desde realidades político-administrativas distantes y diferentes, que requerirían un tratamiento específico que frecuentemente no reciben.

Para presentar la aportación de esta perspectiva al modelo analítico se realiza una breve revisión del concepto de institución en su vertiente más aplicada y vinculada a sus interacciones con los actores y con las estrategias de cambio que desarrollan.

#### *a) El concepto de institución y el gobierno electrónico*

La definición del concepto de institución (véase el capítulo 2) destaca el papel de las instituciones no sólo como «reglas del juego» que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que estos actores desarrollan en su ámbito de actuación. Para el desarrollo de un modelo de gobierno electrónico, las instituciones así entendidas incidirán no sólo en el tipo de estrategias para su consecución sino también en los modelos alternativos que hay que considerar para la configuración de cada una de las cuatro dimensiones anunciadas en el apartado anterior.

Con relación al gobierno electrónico, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no sólo el conjunto de componentes de las instituciones, sino también las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, cómo determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando sólo de forma parcial alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradig-

ma vigente y actúan como un almacén que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los agentes que deberían impulsar el gobierno electrónico.

Por esta razón un análisis desde la perspectiva neoinstitucionalista debe tener en cuenta las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores (según los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean) como a los «modelos mentales» de estos actores, que vienen condicionados en parte por las propias instituciones. En este epígrafe se incluyen aquellos aspectos menos tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados, pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las administraciones públicas. La ideología dominante, el modelo de Administración de referencia o las «modas» organizativas vigentes son algunos de los aspectos que hay que considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

Siguiendo este argumento, el análisis de las iniciativas de gobierno electrónico se ve condicionado por la normativa explícita, pero también por los valores y reglas informales que establecen qué es lo que puede modificarse y hasta qué punto puede alterarse «legítimamente». De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que puede favorecer a otras (las acordes con la institución).

En el contexto de los gobiernos locales, los proyectos de gobierno electrónico que van más allá de la información sobre la organización se encuentran a menudo con importantes barreras y resistencias para realizarlos (sociales, corporativas, legislativas, de procedimiento o interorganizativas), y con frecuencia la tecnológica es la menos importante (Criado y Ramilo, 2001), entre otras cosas porque el desarrollo de proyectos de gobierno electrónico es ante todo una cuestión política, de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica.

Con esta perspectiva se pretende destacar la necesidad de abordar el cambio institucional como uno de los ejes para facilitar la implantación exitosa del gobierno electrónico. Aunque la mejora de los sistemas de gobierno y administración mediante el desarrollo de las TIC pueda plantearse a través de la mejora de las capacidades organizativas, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que

configuran las relaciones y el comportamiento de estas organizaciones. Así se pretende evitar el análisis organizativo que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis institucional permite apuntar cómo este segundo incide sobre la determinación de elementos como los valores, las estructuras o los procesos de trabajo, que condicionan las dinámicas organizativas resultantes.

De ello se deriva que, aunque el cambio en el ámbito organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, la organización difícilmente puede cambiar más allá de sus límites institucionales. En otros términos, aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para cambiar la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales pueda ser una estrategia parcial en una dirección adecuada, sus resultados serán muy pobres si no se consideran las instituciones vigentes en el entorno y la forma en que éstas modulan y facilitan la visión e interpretación de las iniciativas transformadoras.

No se trata de obviar las soluciones válidas técnicamente sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de los gobiernos locales en los que se pretenden aplicar. De cara a la identificación de las instituciones y de su influencia en la configuración organizativa de estos gobiernos resulta conveniente considerar, además de sus componentes e interrelaciones, sus dinámicas de desarrollo y cambio.

#### *b) Dinámicas de aprendizaje institucional y gobierno electrónico*

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la aparición de nuevas instituciones debe interpretarse más en clave de modificación incremental de las vigentes que como innovaciones radicales y rompedoras con las dinámicas anteriores. Así, aunque la introducción del gobierno electrónico pretende comportar importantes cambios en la manera de actuar de las organizaciones públicas, su alcance efectivo debe medirse atendiendo al equilibrio institucional vigente en cada gobierno local en el momento de su puesta en marcha y durante el proceso de la misma.

La introducción de los postulados del gobierno electrónico puede concebirse como cambios en las situaciones que las instituciones vigentes deben afrontar (o cambios en cómo estas situaciones son percibidas

por los agentes) y que dan origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental y reactivo, siguiendo lógicas de innovación limitada o *bounded innovation* (Weir, 1992). De la combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y de todo aquello que comportan, con las reglas, valores y procesos existentes que determinan las relaciones entre actores, surgen innovaciones limitadas. Este concepto, coherente con la idea de estabilidad y persistencia de las instituciones, parte de considerar que éstas actúan creando oportunidades para la innovación pero también estableciendo sus límites.

Para identificar la naturaleza y alcance de estos procesos de ajuste incremental de las instituciones vigentes, resulta conveniente analizar las dinámicas de aprendizaje organizativo, entendidas como los procesos que siguen las organizaciones para generar nuevas rutinas de funcionamiento cuando las actuales no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir (Levitt y March, 1990). En los procesos de transformación asociados a la introducción del concepto de gobierno electrónico se destacan como inductores del cambio los niveles de satisfacción con su rendimiento actual y las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. Aquí las potencialidades del gobierno electrónico representan un factor dinamizador del cambio institucional, aunque el alcance de sus propuestas, en la medida en que alteren el equilibrio existente, puede relativizar su efectividad.

En este sentido, los informes descriptivos y prescriptivos que surgen alrededor de cómo los gobiernos impulsan el gobierno electrónico pueden clasificarse, siguiendo el esquema que plantea Pollit (2002) para el caso de las aproximaciones a la Nueva Gestión Pública, en dos tipos de materiales. Por un lado, *materiales promocionales* o documentos de carácter enunciativo sobre los avances conseguidos o en perspectiva, es decir, «mirar lo que estamos haciendo» (*look at what we are doing*). Por otra parte, *materiales guía* o documentos de carácter orientador sobre las actuaciones a emprender, es decir, «cómo hacerlo» (*how-to-do-it*).

Como valoraciones aplicables al caso de los materiales producidos en relación con el gobierno electrónico respecto al primer grupo destaca la producción, todavía incipiente, de «libros blancos, agendas de reforma y pronunciamientos, en los que intentan convencer a las legislaturas, los medios de comunicación, al público y a los empleados públicos mismos, de que sus reformas son significativas, bien intencionadas y tienen probabilidades de producir una variedad de mejoras» (Pollit, 2002: 274). Se

trata, fundamentalmente, de documentos promocionales para intentar persuadir, de manera que muchas veces sitúan la retórica favorable a los cambios por encima de la autocrítica.

En relación con el segundo grupo de materiales, los de carácter normativo y que suelen proceder de determinados grupos de presión, extrapolando el análisis de Pollit,

los consultores y otros asesores proporcionan al mismo tiempo trabajos promocionales y sobre «cómo hacerlo», a menudo venden sus herramientas y últimamente están vendiendo sus servicios a gobiernos, agencias públicas, y empresas. Las guías sobre «cómo hacerlo» tienen más los pies en la tierra que los brillantes informes oficiales y libros blancos, pero ellos también (necesaria y comprensiblemente) asumen que el éxito es posible y que, si el personal sigue los buenos consejos, los objetivos promulgados oficialmente serán alcanzados (2002: 274).

Éste suele ser el caso de documentos, artículos y libros que presentan recetarios normativos, cuando no meras traducciones miméticas, sin la menor intención de producir conocimiento para elaborar un análisis explicativo sobre lo que está sucediendo en el sector público.

Precisamente para evitar las paradojas que se producen en ambos casos resulta relevante considerar las instituciones existentes en el contexto en el que surgen las iniciativas de gobierno electrónico. Según el nivel de incentivos que las instituciones ofrezcan a los procesos de innovación, las estrategias de aprendizaje institucional que las nuevas organizaciones públicas desarrollen para afrontar las nuevas situaciones que plantea el gobierno electrónico serán distintas.

La introducción de los conceptos de exploración (de nuevas alternativas) y explotación (de las instituciones vigentes) se realiza en relación con estos procesos de innovación y aprendizaje institucional.

Si la exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, la explotación de las estructuras ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, y una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones clave (Lanzara, 1999).

En clave de gobierno electrónico, las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos para afrontar a corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente a medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de los resultados propuestos.

Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida en que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar sólo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo, y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida en que se asuman como «legítimos» los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como punto de partida. Sin embargo, para el desarrollo de las estrategias asociadas a la implantación del modelo de gobierno electrónico, optar por un cambio incremental puede suponer dejar iniciativas innovadoras aisladas, que fácilmente producirán decepción, sin correspondencia con una transformación integral que el éxito del programa requiere.

El hecho de que una administración opte por una determinada combinación de ambas estrategias de aprendizaje institucional dependerá en buena medida del propio entorno institucional en el que se encuentra. Para las transformaciones que exige la implantación del gobierno electrónico, los márgenes de maniobra establecidos explícitamente en normativa y planes vigentes y los márgenes establecidos implícitamente por la cultura organizativa y las rutinas de funcionamiento de las organizaciones públicas contribuirán a delimitar las estrategias más probables en cuanto a aprendizaje organizativo se refiere. La opción por el incrementalismo estratégico, esto es, por el cambio radical pero centrado en un parte de la organización (con facilidad para extenderse posteriormente al resto de la Administración), se plantea como una opción sugerente, aunque su efectividad dependerá de la capacidad para mantener una estrategia de cambio sostenida, puesto que la innovación que supone el gobierno electrónico, si no se extiende con una perspectiva integral al conjunto de dimensiones comentadas en el apartado anterior, puede decaer fácilmente y ser anulada por sus detractores.

Estas constricciones, combinadas con la existencia de la pluralidad de actores presentes en el proceso de configuración de los gobiernos lo-

cales, con distintos intereses y horizontes temporales contra los que definir sus inversiones y estrategias, favorecerán una apuesta u otra, por la explotación o por la exploración, para introducir los cambios asociados a la implantación del gobierno electrónico. A ello cabe añadir que, al asociar procesos de desarrollo del gobierno electrónico con programas de fomento de la participación, el papel de los agentes sociales vinculados se convierte todavía en más crucial en la medida que estos inciden de forma más directa en la obtención de resultados y en su posterior legitimación.

Además de incidir sobre los procesos de aprendizaje, el entorno institucional que caracteriza a las interacciones entre el conjunto de actores implicados en los procesos de configuración del gobierno electrónico también influye en la definición de los niveles de satisfacción con los resultados obtenidos y en las aspiraciones sobre su rendimiento potencial, otra de las claves para explicar el cambio institucional y el proceso de institucionalización.

### *c) Canales y dinámicas de difusión institucional y gobierno electrónico*

Junto con las dinámicas institucionales y los procesos de cambio institucional, otros elementos clave para captar las dificultades de introducción del gobierno electrónico en las administraciones públicas son los canales a través de los cuales *fluyen* las instituciones y las dinámicas de isomorfismo institucional.

El análisis de los canales de difusión de instituciones suele asociarse a los propios componentes de éstas. Así, Jepperson (1991: 150-155) destaca como canales «portadores» de las instituciones la cultura, los regímenes y las estructuras formales. La cultura se asocia a los valores que caracterizan a la institución, y cuenta con un apoyo de carácter informal, basado en una aceptación implícita por parte de los actores implicados. A través de la cultura se transmiten las instituciones tanto a través de determinadas visiones o definiciones de los problemas que hay que afrontar como de las alternativas aceptadas para resolverlos. Los regímenes se refieren al conjunto de normas y reglas formalmente establecidas, junto con un sistema de sanciones que aseguran su cumplimiento. Las estructuras formales representan otro reflejo formal de las instituciones, en la medida en que muestran la importancia y el rango otorgado a determina-

dos actores o ámbitos de actuación, y suelen utilizarse como indicador de su vigencia y difusión.

Atendiendo a estos componentes, los cambios que comporta la introducción del gobierno electrónico se verán condicionados por la cultura vigente en la organización pública, no siempre proclive al cambio acelerado que exigen las TIC, por un conjunto de normas establecidas a partir de un modelo de organización que todavía no considera las TIC y lo que suponen como un factor clave y por unas estructuras formales que se basan en equilibrios de poder en los que los promotores de las TIC no siempre están en una posición preeminente.

En cuanto a las dinámicas de difusión, el isomorfismo institucional se refiere a la tendencia de las organizaciones a adoptar arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que «las organizaciones tienden a incorporar prácticas y procesos definidos por los conceptos racionalizados predominantes en el ámbito organizativo e institucionalizados» (1991: 41). En estos casos los actores obvian las estrategias de exploración y apuestan por aplicar soluciones o respuestas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones presentes en el entorno referencia (DiMaggio y Powell, 1991b). Para el caso del gobierno electrónico, en especial en su implantación en los gobiernos locales, el peso de los referentes se revela como esencial en la medida en que suelen carecer de recursos propios para la experimentación y desarrollo de alternativas sólidas.

Especialmente si los programas de gobierno electrónico parten del seguimiento de una moda, sin una verdadera reflexión que los sustente, tenderán a mostrar con facilidad ambigüedad en la definición de los objetivos y a no disponer de indicadores efectivos para evaluar su actividad. En estos casos las dinámicas de isomorfismo institucional contribuirán a legitimar la iniciativa emprendida. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación para impulsar el gobierno electrónico, tanto en el ámbito formal como en el informal, aceptados por el entorno de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia.

Asociados a las dinámicas de isomorfismo institucional y a los procesos de desacople, cabe reseñar que en los proyectos, todavía incipien-

tes, de desarrollo de las iniciativas de gobierno electrónico, tiende a reproducirse cierto tipo de convergencias.

Extendiendo los argumentos expuestos por varios autores sobre los procesos de cambio vinculados a la Nueva Gestión Pública, para el caso de las iniciativas, todavía hoy escasas, de gobierno electrónico, para poder hablar de convergencia en cuanto a la implantación de reformas habría que distinguir al menos cuatro niveles en ese concepto (Pollit, 2002: 278):

- *Convergencia de discurso (covergence of talk)*, en relación con las similitudes en cuanto a las declaraciones realizadas, a modo de surgimiento del enfoque como paradigma dominante, retóricamente hablando.
- *Convergencia de decisiones (convergence of decisions)*, se refiere las posturas más concretas de los gobiernos de cara a implantar iniciativas de gobierno electrónico.
- *Convergencia de prácticas actuales (convergence of actual practices)*, traslada el énfasis en las actuaciones operativas, muchas veces disociadas tanto del discurso como de los posicionamientos concretos.
- *Convergencia de resultados (convergence of results)*, con relación al resultado final, al punto de llegada, puesto que aunque eventualmente podría haber una convergencia de resultados, de técnicas y prácticas, puede que ello no se relacione con el impacto producido en los respectivos entornos.

La consideración de estos cuatro tipos de convergencia, desde la perspectiva neoinstitucionalista, apunta de nuevo a la necesidad de tomar en consideración el análisis del contexto para analizar y ofrecer propuestas de desarrollo de las iniciativas de gobierno electrónico. Por un lado, el hecho de que los países o, dentro de éstos, las diferentes municipalidades, no hayan empezado desde el mismo punto supone posiciones de partida culturales, institucionales y políticas que no se deben pasar por alto, evitando aproximaciones simplistas que tienden a sobredimensionar la importancia de la tecnología por encima de otro tipo de variables más pertinentes.

En segundo lugar, es importante diferenciar la retórica de la realidad en el desarrollo de los proyectos de gobierno electrónico desde dos

puntos de vista. Por un lado, las comparaciones en el nivel internacional permiten apuntar una convergencia de discurso y de decisiones más marcada que la convergencia de prácticas actuales o que la convergencia de resultados (como señala, para el caso de la Nueva Gestión Pública, Pollit, 2002). Por otro lado, dentro del análisis de casos específicos de reforma habría que plantear que suele existir cierta adecuación de los discursos y algunas decisiones, mientras que las prácticas y los resultados suelen quedar muy alejados de los planteamientos de partida.

En el análisis de estos procesos de convergencia resulta relevante introducir el papel de las comunidades de profesionales y su posición estratégica como agentes del cambio institucional que se deriva del control sobre los conocimientos especializados y formalmente reconocidos. Su capacidad de influencia sobre la configuración y el cambio de las instituciones se da tanto en el ámbito cognitivo como en el normativo, y ello se concreta a través del establecimiento de determinadas definiciones del problema, generando ideas, tipificaciones y guías sobre la materia a partir de las cuales derivar alternativas de acción. Como mecanismos de apoyo cabe apuntar el papel de determinadas estructuras, como asociaciones o colegios profesionales, que marcan las directrices de aquello que la comunidad epistémica acepta como correcto. El papel de las consultorías privadas, los asesores especializados y los centros de educación e investigación de referencia son otras manifestaciones de la influencia de las comunidades profesionales en la configuración y cambio de las instituciones.

En un plano más concreto, a partir de un análisis centrado en cada realidad singular resulta conveniente identificar qué organizaciones desempeñan un rol efectivo como agentes del cambio institucional, es decir, invierten recursos en la transformación de las instituciones vigentes, a partir de una estrategia que pretende mejorar su situación estableciendo nuevos equilibrios institucionales.

En la construcción del modelo analítico (las aportaciones realizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista) se plantea la consideración del papel de las instituciones vigentes en las diferentes organizaciones públicas y su incidencia en la implantación de las propuestas asociadas al gobierno electrónico. Los agentes y las dinámicas de cambio institucional son los dos elementos clave en la reflexión sobre los requerimientos que se plantean en el desarrollo de las nuevas fórmulas de funcionamiento y de relación asociadas a la implantación de las TIC en las organizaciones públicas.

## Hacia un modelo integrado de gobierno electrónico

Partiendo del concepto y las dimensiones propuestas para definir el gobierno electrónico, y atendiendo al papel de las instituciones como elemento determinante para su configuración, resulta conveniente plantear la integración de perspectivas para visualizar un modelo global aplicable a los gobiernos locales.

La *dimensión externa* del gobierno electrónico es la que presenta mayores avances, con ejemplos que concretan la apuesta de los gobiernos locales por las nuevas tecnologías. Algunas de las operativizaciones más frecuentes de esta dimensión se concretan en la creación de interfaces de relación con los ciudadanos a través de la prestación de servicios y la apertura de nuevos canales de comunicación e interacción.

Muchos gobiernos locales han alcanzado con éxito importantes avances en esta dimensión, pero es necesario incluir dos comentarios críticos de cara a realizar una valoración de la situación actual. Por un lado la referencia obligada a los contenidos y, por ende, al enfoque con que se plantea la relación desde el gobierno local hacia la sociedad a la que, por definición, debería servir. Por otro lado el grado de imbricación de las iniciativas impulsadas en la dimensión externa con la *dimensión interna*, esto es, con el verdadero funcionamiento de las organizaciones públicas. De esta dimensión cabe destacar instrumentos como:

- *intranet*: aplicaciones tecnológicas basadas en redes internas, esto es, de carácter intraorganizativo, como mecanismo para compartir recursos entre los miembros de la organización y servir de canal de información prioritario, basado en la existencia de otros instrumentos de carácter operativo;
- *otros instrumentos de carácter operativo*, asociados a las intranet: gestores de expedientes, *data mining*, *data warehouse*, entre otros, que permiten un mayor control de la gestión interna de las organizaciones. Estos aplicativos tienen un potencial enorme en el seno de aquellas organizaciones públicas que poseen bases de datos y cuentan con altos niveles de conectividad interna, es decir, aquellas que han sido capaces de establecer redes de ordenadores interconectados entre sí para dar mayor fluidez a una información ya existente. El objetivo común es promover una transformación de determinadas áreas de gestión interna apoyándose en la gene-

ración de información y en la innovación derivada de las herramientas de apoyo a la gestión.

El análisis combinado del contenido y el grado de interacción de los mecanismos comentados de la dimensión externa y la dimensión interna permite apuntar el surgimiento de un enfoque de prestación de servicios, a modo de traslación de una mera empresa, que busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores (Subirats, 2001), pero sin cuestionar la razón de ser de los servicios o la idoneidad de los procesos y organizaciones que los prestan.

Parecen priorizarse valores como la mejora de la eficiencia o de la eficacia y la orientación a los resultados, cuando no simplemente el ahorro de costes, por encima de otros planteamientos de carácter más político o de implicación de la ciudadanía en la construcción y elaboración de políticas públicas. Así, observando contenidos y desarrollos de estos instrumentos propios de la dimensión externa suelen dejarse sin atender los roles más vinculados a la naturaleza democrática de los gobiernos locales. Estos roles, en los procesos complejos de elaboración de políticas, son elementos fundamentales para reforzar la legitimidad y la propia razón de ser de las instituciones públicas, puesto que cabe recordar que la ciudadanía democrática valora las respuestas que recibe de los gobiernos atendiendo no sólo al resultado sino también al proceso a través del cual se han obtenido.

A ello hay que añadir el hecho de que, ante las resistencias de importantes sectores internos de las propias organizaciones públicas, la aplicación y desarrollo de las TIC se quede en determinadas áreas más permeables o propicias a su recepción, sin conseguir transformaciones de fondo ni en los procesos de trabajo ni, en realidad, en los esquemas mentales ni en la cultura organizativa. En otros términos, sin alterar el equilibrio de poderes ni las instituciones vigentes. Seguramente a ello se debe también la proliferación de los mecanismos comentados de la dimensión externa, esto es, a que no alteran las instituciones propias de los gobiernos locales y, por lo tanto, son fácilmente asumibles por éstas. Seguramente crear una página web con los contenidos de servicios más o menos rediseñados para su presentación en la nueva interficie de contacto puede realizarse a un coste asumible, sin generar conflicto alguno, sin transformar el modelo de relación con la ciudadanía (si no se entra en otros campos como la participación política, por ejemplo). No se consigue con

ello, sin embargo, transformar verdaderamente la naturaleza y la orientación de estos gobiernos, quedándose muchos de los avances comentados en tan solo operaciones de imagen que, si bien pueden ser puntos de partida, determinada orientación en su desarrollo lleva a agotar en breve su potencial de cambio.

En esta línea se tienden a desarrollar dinámicas de isomorfismo institucional a partir de referentes externos, que se asumen tan solo en una primera fase de penetración en las dinámicas propias del gobierno local. Dinámicas que se ven favorecidas por el propio medio (Internet), aunque su aplicación y desarrollo resulte poco fértil e incluso contraproducente si sólo se mantiene en la imagen. Si este contexto permite, e incluso propicia, dinámicas de isomorfismo institucional, no es menos cierto que el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida en que no incide en el núcleo central de las organizaciones, favorece el surgimiento de procesos de *decoupling*, que dejan a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de actuación de los gobiernos locales.

En cuanto a las iniciativas de transformación más profunda e integrada, los procesos de cambio en la dimensión interna del gobierno electrónico plantean, para los gobiernos locales, la necesidad de adecuar los supuestos potenciales de las TIC a su propia realidad. Ello deriva de la existencia de importantes diferencias entre realidades nacionales que van desde la propia composición de los gobiernos locales hasta el propio concepto y práctica de su rol en relación con la sociedad, esto es, con sus competencias concretas de actuación.

Esto es especialmente relevante cuando los gobiernos de las municipalidades y regiones latinoamericanas no tienen un pasado uniforme, ni similar con las realidades de otras latitudes. En casi todos los casos no existe una burocracia tradicional, al estilo napoleónico o weberiano, como un poderoso dinosaurio que hubiese gobernado la tierra (Hood, 1997). Así sucedió en muchos gobiernos, que quisieron aplicar soluciones propugnadas desde los recetarios internacionales mediante las TIC y éstas

consistieron en organizaciones del Estado de bienestar inmaduras que no estuvieron organizadas mediante líneas burocráticas estrictas. Escuelas públicas, hospitales y servicios sociales y comunitarios crecieron de formas variadas, y en muchas de ellas los profesionales, no los burócratas, a menudo fueron los actores clave (Pollit, 2002: 277).

Por ello la transformación de procesos y dinámicas internas de trabajo a partir de la utilización intensiva de las TIC debe atender, además de a la propia realidad administrativa de los gobiernos locales, a las instituciones que caracterizan y explican su funcionamiento. Atender a las instituciones y abordar el proceso de transformación con una estrategia integrada es una opción opuesta a la asunción acrítica de las soluciones estándares importadas siguiendo planteamientos que sobredimensionan la importancia y potencial de la tecnología. Así resulta fundamental trascender de las estrategias organizativas e incorporar estrategias de cambio institucional, que van mucho más allá de las organizaciones públicas de los gobiernos locales.

Favorecer este proceso planificado, una visión estratégica coherente con las instituciones en las que se encuentran los gobiernos locales, resulta clave para la consecución de un verdadero enfoque integrado del gobierno electrónico. En este proceso los gobiernos locales desempeñan un papel decisivo, especialmente atendiendo a su capacidad de impacto sobre la sociedad, de cara al desarrollo de la «sociedad de la información».

Para ello las otras dos dimensiones comentadas del gobierno electrónico, esto es, la *dimensión relacional* y la *dimensión de promoción*, contienen un destacado potencial de difusión del cambio. Actuando en la primera sobre los agentes con los que se relaciona la corporación local, a través del acceso privilegiado a determinados recursos de la red interna municipal, ya sea para los proveedores o para los agentes que coparticipan en la gestión y prestación de servicios (como ONG o empresas vinculadas a determinados servicios sociales), el gobierno local puede potenciar su implicación efectiva en las nuevas tecnologías y favorecer, cuando no coaccionar, para que las incorporen a sus dinámicas de trabajo. En cuanto a la dimensión de promoción, tanto de infraestructuras como de la denominada «infocultura» o cultura de la información vinculada a las TIC, aquí el papel de los gobiernos locales resulta determinante en tanto que gobierno más cercano a los ciudadanos. Su papel ejemplificador, pero también su papel pedagógico y de impulso decidido, puede generar nuevas oportunidades para determinados colectivos sociales que, de otra forma, pueden quedar fácilmente al margen de las importantes transformaciones que acontecen a partir de la introducción de las TIC.

Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, en los que las denominadas *buenas prácticas* son un referente importante, pero que debe ser necesariamente reinterpretado a par-

tir de la propia realidad institucional en la que se desenvuelve el gobierno local. Utilizar estrategias de *exploración institucional* se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC que, debe recordarse, sólo son un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de *explotación* de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, sólo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades latinoamericanas.

En definitiva, el modelo de gobierno electrónico que se ha presentado ofrece una visión global e integrada que pretende aportar coherencia al desarrollo de las actividades y servicios de los gobiernos locales a través de la aplicación de las nuevas tecnologías propias de la información y la comunicación.

Esta visión permite un desarrollo armónico de las cuatro dimensiones consideradas, es decir, la externa, la interna, la relacional y la de promoción, atendiendo a la realidad institucional en la que los gobiernos locales actúan.

La traducción práctica de este modelo requiere la definición de un proyecto integral de gobierno electrónico en el que, además, deberían considerarse aspectos clave como:

- a) disponer de un fuerte liderazgo emprendedor que impulse y motive a toda la organización implicada en las cuatro dimensiones, pero que además, y quizás tanto o más importante, haga extensivas las transformaciones al conjunto de la sociedad, generando dinámicas participativas que lo favorezcan;
- b) evitar duplicar la administración o crear un sistema aparte; integrar las iniciativas en el modelo de gobierno local que se desea impulsar, extendiéndolas a los agentes vinculados con la corporación local y, especialmente, al conjunto de la ciudadanía, de manera que
- c) incorporar la idea de modernización y mejora del modelo organizativo, tomando las TIC como un instrumento de apoyo y no como una finalidad en sí mismas.

En definitiva, se propone que las actuaciones iniciadas por los gobiernos locales en materia de gobierno electrónico se basen en un modelo que

permita profundizar en el potencial ofrecido por las tecnologías de la información y la comunicación, generando un nuevo paradigma de gobierno y administración que preserve los valores públicos que han de orientar su actuación. En el siguiente apartado se realiza una propuesta de decálogo normativo, que, a modo de conclusiones sobre los temas tratados en este capítulo, tiene como objetivo contribuir en la preservación de los valores públicos, en particular en lo que se refiere al potencial papel de las TIC para maximizar los beneficios de la administración relacional y minimizar los importantes problemas y disfunciones que se han detectado hasta el momento en el proceso de su implantación.

## Diez propuestas normativas sobre el gobierno electrónico y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes

### *1. Introducir en la agenda política la utilidad de las TIC como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos*

Como se ha dicho en los apartados anteriores, hasta el momento la literatura especializada señala que el impacto interno de las TIC en las administraciones públicas tendrá consecuencias positivas, tales como la mejora de procedimientos, la reducción de tareas rutinarias, de efectivos de personal y de costes en general. Estos temas son relevantes, pero la situación se percibe de forma anticuada. Lo importante es pensar en el impacto potencial de las TIC no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las TIC deberían ser el instrumento tecnológico básico que permitiera el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además, las TIC deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Podrían, por ejemplo, permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las *intranet* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su

red prestacional, pudiendo así obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido, mediante *extranet* en la que los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la Administración matriz, pero deberá hacerse especial hincapié en que ésta pueda introducirse en la *intranet* de cada una de las organizaciones de la red en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría.

## 2. *Utilizar las TIC como mecanismo interno de control silencioso, poco burocratizador y efectivo*

El modelo de administración relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido debería pensarse en la utilidad de las TIC como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y que no generara tendencias burocráticas paralizadoras. Las TIC deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitan detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho de que exista esta intencionalidad con relación a las TIC generaría un clima de precaución que inicialmente podría evitar una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las TIC debería ser responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas.

## 3. *No externalizar los centros gestores de nuevas tecnologías*

Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas sus centros gestores de las TIC, el resultado será la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos aparta-

dos tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las TIC deberían formar parte de la Administración pública, ya que representan su sistema nervioso interno y su radar externo. En este sentido las TIC deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

Quienes están a favor de externalizar las TIC suelen argumentar que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para tener unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Esto es cierto en el caso de las administraciones pequeñas y medianas, pero ¿cómo se puede argumentar que una Administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de TIC?, ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre TIC?

Es importante, además, combatir, mediante la gestión interna y la regulación externa, la lógica de concentración vinculada a las TIC. Por ejemplo, el 95 % de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90 % del *software* a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

#### *4. Debe pensarse en nuevos perfiles profesionales, vinculados a un sistema de función pública*

Los dos nuevos perfiles profesionales más importantes necesarios para afrontar con éxito la gestión de una administración relacional que incorpore las TIC son:

- a) *Gestores de redes tecnológicas*: como tecnólogos o ingenieros. Son los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC.

b) *Gestores de redes* (encargados de la planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.), sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de TIC, ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para garantizar la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deberían formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración, y tener seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

##### 5. *Propuestas de diseño organizativo de las unidades de TIC en el contexto organizativo de las administraciones públicas*

El diseño organizativo propuesto debería hacerse en el marco del modelo de administración relacional, que parece imponerse de cara al futuro y que es facilitado por las TIC. Como señalan López y Leal (2002), las TIC son útiles para configurar un modelo de administración alrededor de cuatro ejes:

- Un centro relativamente pequeño donde se toman las decisiones políticas y se establecen las políticas públicas. En este nivel las TIC ayudan a recabar y gestionar la información para ejercer la toma de decisiones.
- Un conjunto de unidades fuertemente descentralizadas (en el nivel territorial y en el funcional) encargadas de traducir las políticas en iniciativas para la ciudadanía. Las TIC deberían emplearse aquí para mejorar la actividad interna de las administraciones.
- Un conjunto de organizaciones públicas y de organizaciones pri-

vadas con o sin ánimo de lucro que se encargan de la gestión y ejecución de los programas públicos. En este nivel las TIC deberían emplearse para mejorar la actividad interna de estas organizaciones.

- Creación de interfaces de relación ciudadanos/Administración capaces de hacer fáciles y amigables estas relaciones.

Pero la cuestión fundamental que debe responder es dónde se debe ubicar la unidad central de TIC. Se deben tener presente la complejidad de la constelación de unidades que conforman actualmente las administraciones públicas como organizaciones: utilizando términos de Mintzberg (1990) son estructuras divisionales complejas, pero que funcionan como burocracias maquinales donde la tecnoestructura (servicios comunes) desactiva en gran medida el ámbito teóricamente más potente que debería ser la línea intermedia. Con este modelo híbrido es imposible una correcta gestión de los principios de la administración relacional y de las necesidades de gestión de las TIC.

Todo parece indicar que la unidad central que diseñe y gestione las TIC y la unidad central de control de las externalizaciones deberían ubicarse en los servicios comunes o tecnoestructura. Esta posibilidad parece ser muy peligrosa por el poder que aglutinan los servicios comunes y por la tendencia a cierta visión introspectiva (como los actuales servicios informáticos). Por ejemplo, ¿sería acertado reconvertir los servicios informáticos centrales en unidades de Tecnologías de la Información y el Conocimiento? La vinculación entre TIC y control de las externalizaciones con los servicios comunes parece peligrosa pero difícil de evitar. Quizás sea conveniente crear estas unidades centrales, pero reforzando también los niveles departamentales intermedios de línea en este perfil antes comentado de gestores de redes con conocimientos amplios en TIC.

#### *6. Preocupación por las administraciones pequeñas y medianas (fundamentalmente locales) para absorber los retos de las TIC y de las nuevas formas de gestión*

Se plantean dos preguntas. La primera es ¿cómo se controla por parte de las administraciones autonómicas la gestión descentralizada, manejando el principio de subsidiariedad, a favor de las administraciones muni-

principales? La respuesta podría ser que el control debería ser parecido al planteado con respecto a las externalizaciones pero con mayor «deferencia» institucional.

La segunda es ¿cómo pueden afrontar las pequeñas administraciones municipales los retos de la externalización y la incorporación de las TIC? Las pequeñas administraciones municipales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados ni capacidad tecnológica suficiente. En este sentido, las administraciones centrales deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (como se hace en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional, en el sentido de que no debería ser aprovechada por las administraciones autonómicas como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones municipales.

### *7. Mantener el principio de realismo, con ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de gobierno electrónico*

Es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia y de eficiencia y sobre la capacidad de transformación real de los proyectos de gobierno electrónico impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, algunos datos son preocupantes. Por ejemplo, según la OCDE (2001), sólo el 28 % de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las TIC lograron desarrollarse de acuerdo al presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos un 23 % fracasaron totalmente. Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron llevarse a cabo lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de gobierno electrónico es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de estos proyectos son, según López y Leal (2002):

- Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia para gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
- Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar, en la práctica técnicamente inviables.
- Se parte del principio de que las TIC resolverán todos los problemas de las administraciones públicas.
- Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos, sino por expertos tecnológicos.
- Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la «sociedad del conocimiento».
- No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, es importante ser realistas y diseñar proyectos que sean viables. La OCDE (2001) propone promocionar «proyectos pequeños», cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las TIC en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

8. *En el nivel económico no se visualiza que con las TIC las administraciones economicen recursos, sino que los gastos se incrementan. A cambio, se podrán generar más servicios, con más intensidad y calidad*

No parece muy probable la extendida opinión de que mediante las TIC se conseguirá una importante reducción de los costes económicos de diseño y producción de los servicios públicos. Al menos durante la primera década de experimentación y puesta en marcha de las TIC en las administraciones públicas seguramente los costes económicos se incrementarán de forma considerable, por varias razones:

- La implantación de las TIC es muy costosa en recursos económicos y humanos.
- Hay que mantener, en la mayor parte de las interacciones con los ciudadanos, los mecanismos de relación tradicionales además de los electrónicos.
- La fase experimental en la que se encuentran las TIC implica que su introducción sólo se puede conseguir mediante el «ensayo-error», metodología económicamente muy costosa.

A cambio de estos costes las TIC pueden lograr a medio plazo mayor calidad de los servicios públicos y mayor amplitud (prestar más servicios al mismo coste). En definitiva, es importante que los responsables de las administraciones públicas sean conscientes del esfuerzo económico que implica la introducción de las TIC.

### *9. Atribuir valor y ética pública al gobierno electrónico*

Las TIC pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público, reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Se puede estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado, como afirman López y Leal (2002): «muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente en las administraciones públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las administraciones públicas». Pero se debe ser muy cuidadoso en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que deben tenerse para garantizar que el desarrollo de las estrategias de gobierno electrónico no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y que se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

### *10. Debe «politizarse» la sociedad de la información*

La agenda de la «sociedad de la información» no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización de interés general y la universalidad de los servicios tecnológicos, no son elementos técnicos sino políticos y, en consecuencia, deben ser decididos por los políticos.

El problema reside en que los políticos, como en muchos otros perfiles profesionales, se suele tener un grado complejo y de fascinación por los avances tecnológicos sobre los que, por lo general, se desconocen sus contenidos y potencialidades y que, por esta razón, se cede la agenda de las TIC a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad y capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad necesarias para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, en un nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc., asesores tecnológicos, pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.



---

## 6. El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de las administraciones públicas

### Introducción

La existencia y el buen funcionamiento de un Estado moderno es un elemento clave para garantizar la sostenibilidad de cualquier proceso de desarrollo. El denominado *desarrollo institucional* pretende contribuir a reforzar las instituciones públicas y sus relaciones con el entorno político y social para mejorar los resultados de la acción pública y asegurar la gobernabilidad. Los proyectos de desarrollo o refuerzo institucional pueden contribuir al éxito de los procesos de transición democrática, de reforma del Estado o de construcción de una economía de mercado fiable en los países de América Latina. Estas actividades suelen estar protagonizadas por consultores externos que apoyan a los procesos de construcción de sistemas de servicio civil, de reforma institucional, de modernización administrativa, de reforma educativa, sanitaria, policial, judicial, fiscal y, en general, de diseño o rediseño de políticas públicas. El apoyo dado suele tomar cuerpo en tareas de asesoramiento a autoridades públicas, elaboración de informes y diagnósticos e impartición de acciones públicas, y tiene como beneficiarios directos a gobiernos e instituciones públicas o parapúblicas de los países en transición o desarrollo, como es el caso de los Estados de América Latina.

En las últimas décadas la actividad de consultoría institucional de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, como los de la región de América Latina, se ha visto multiplicada de forma extraordinaria. Esta actividad está auspiciada y financiada por los propios países de la región, por los países desarrollados en el marco de sus actividades de cooperación al desarrollo y por organismos supranacionales

(como los programas MEDA, ALA, PHARE, TACIS y ACP de la Unión Europea) y por organismos internacionales (Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo entre los que destaca el BID, el PNUD de las Naciones Unidas, etc.).

A España le había resultado difícil entrar en este mercado de consultoría internacional, fundamentalmente por la falta de tradición y experiencia de sus consultoras privadas, de sus administraciones públicas y de sus universidades para desarrollar programas de consultoría internacional, especialmente si se compara con países de referencia como Francia, Alemania, Gran Bretaña o Estados Unidos. Pero este déficit de presencia en el mercado latinoamericano de consultoría internacional en el ámbito público está siendo superado durante los últimos años, y cada vez es más numerosa la presencia de consultores españoles en América Latina. Y hay más consultoras privadas de capital español que se mueven con fluidez por los laberintos de Bruselas y Washington y no es nada extraño que algunas de las administraciones españolas lleven a cabo actividades de consultoría internacional (destacan la Administración general del Estado con el FIIAP y algunas corporaciones locales de referencia), además de algunas universidades públicas y privadas.

Es evidente que España ha experimentado durante las últimas décadas unos cambios extraordinarios política y administrativamente. En el contexto internacional su transición política, su original proceso de descentralización y diversas y significativas prácticas de innovación de sus administraciones públicas se han convertido en modelos de referencia. En este sentido España ha pasado de la autarquía política y administrativa a la participación y contribución en el debate globalizado de la mejora de la democracia y de las instituciones administrativas. Y no sólo participa en estos debates mundiales de forma más o menos activa, sino que ha logrado ser un país con capacidad para exportar algunas de sus experiencias políticas y de gestión pública a otros países. Su principal mercado de influencia es, lógicamente, América Latina. Los países de esta región y las organizaciones internacionales que colaboran en su desarrollo observan con interés los avances en gestión pública, ya que muchos de ellos pueden aplicarse por su proximidad en el modelo de administración y la cultura social y administrativa de estos países.

El objetivo de este capítulo es presentar un conjunto de reflexiones críticas de carácter conceptual y práctico sobre el papel y el desarrollo profesional de la consultoría internacional especializada en el ámbito pú-

blico. La arquitectura del capítulo agrupa cuatro apartados. El primero es una reflexión general sobre la consultoría española en los países de América Latina («Vender España en América Latina») en el que se presentan los valores que guiarán el resto del capítulo. El segundo hace referencia a las coincidencias y las diferencias entre la consultoría donde consultores y instituciones receptoras de esta actividad pertenecen a un mismo país (consultoría intranacional) y la consultoría internacional, en la que usualmente los consultores pertenecen a un país (casi siempre un país desarrollado) y las instituciones públicas receptoras a un país diferente (casi siempre un país en transición o desarrollo). El tercer apartado conceptualiza, utilizando parcialmente la corriente académica del neoinstitucionalismo, los problemas de la consultoría internacional, que origina que una parte importante de esta actividad no sea útil y, por tanto, no aporte valor añadido a las organizaciones públicas de los países en desarrollo. Finalmente, el cuarto apartado se mueve en un plano normativo y presenta un conjunto de propuestas tentativas para conseguir que la actividad de consultoría internacional del ámbito público pueda ser útil para los países de América Latina.

### Crítica general a la actividad de consultoría institucional española para los países de América Latina: «Vender España en América Latina»

Desde Europa sorprenden las crisis periódicas que se producen en los Estados de América Latina. Cuando un país parece que ha encontrado la senda correcta orientada a superar los problemas económicos y de gobernabilidad (por ejemplo Argentina, Brasil, Perú o Ecuador) no tarda mucho tiempo en sufrir una inesperada y espectacular recaída. Los economistas hablan de ciclos económicos, pero lo que sucede en esta región del mundo no tiene nada que ver con los ciclos que se viven en los países más avanzados. Se puede complementar el diagnóstico introduciendo el concepto de debilidad económica e institucional, pero ésta sólo es un síntoma y no la enfermedad.

Como se ha señalado en el capítulo inicial de este libro, es bastante común confundir simples síntomas con enfermedades. En cambio, la pregunta que debe formularse es cuál es la enfermedad crónica de los países

de América Latina. En dicho capítulo se ha presentado la hipótesis del bajo nivel de desarrollo institucional como elemento clave de este proceso. Se ha señalado también que uno de los problemas fundamentales de los países de América Latina es que desde sus procesos de independencia se han inspirado en Estado Unidos, construyendo modelos políticos e institucionales a imagen y semejanza de la entonces emergente potencia mundial. Pero los modelos políticos e institucionales de estos países de América Latina nunca funcionaron realmente como el de Estados Unidos. Los presidencialismos eran dictaduras encubiertas y los modelos federales operaban de una forma totalmente centralista. Las instituciones formales políticas y administrativas estaban sólo en la Constitución y la realidad funcionaba según los parámetros de cultura política y social asociada a una estructura de élites que nada tenía que ver con la de Estados Unidos. Esta tradición histórica de copiar a Estados Unidos se ha mantenido hasta la actualidad. Se imitan no sólo las instituciones políticas y administrativas norteamericanas, sino también las instituciones económicas y sociales.

Pero dejando de lado las dificultades específicas de implantar el modelo norteamericano, el problema fundamental reside en la tendencia de los países latinoamericanos a copiar, a buscar fuera la solución a sus problemas y a no edificar desde sus realidades modelos de reforma y modernización.

En los últimos años en los países de esta enorme región mundial se percibe un cansancio por el hecho de recurrir al espejo de Estados Unidos y se empieza a mirar a Europa y, más en concreto, a España. Este país se está configurando como una referencia, especialmente a partir de determinadas percepciones sobre los resultados obtenidos en el ámbito político, social y económico, además de influir en ello la importante presencia de empresas españolas en diversos países latinoamericanos. Para España ésta es una gran oportunidad no para practicar un renovado colonialismo, sino para colaborar y contribuir al desarrollo de estos países culturalmente tan próximos, sin negar que ello pueda estar vinculado a reforzar su presencia política y económica en esta región en expansión.

Pero todo parece indicar que tanto españoles como latinoamericanos están cayendo en un error conocido. No se trata de ofrecer y vender el proceso español de transición hacia la democracia o su proceso de descentralización. Estos procesos son totalmente autóctonos y no tienen ningún tipo de utilidad, salvo la estrictamente intelectual, en los países de

América Latina. Las diferencias de contextos y situaciones se han demostrado, pero, en cambio, se sigue con la obsesión de ofrecer estos supuestos éxitos hispanos para que sean copiados sin matices ni esfuerzos de contextualización. Los consultores, los académicos y las instituciones públicas españolas han pasado de vender transiciones y descentralizaciones a vender modelos sanitarios, sistemas de servicios sociales, modelos de ciudad, etc. Pero se olvida preguntar, por ejemplo, qué tiene que ver Barcelona como modelo de ciudad con Bogotá, Sao Paulo o Managua. O qué posibilidades tiene en América Latina el modelo sanitario catalán basado en un maduro sector privado. Este juego del espejo no puede servir de nada a los países de América Latina.

Lo que se debería hacer, aprovechando los puntos de contacto culturales y de idioma, es generar un cuerpo de conocimientos profesionales para contribuir al desarrollo político, económico e institucional de los países de América Latina. Pero antes debe comprenderse su historia, su compleja organización política y social y adaptar los conocimientos y el modelo de desarrollo a sus problemas y contextos concretos. Se trata de desarrollar una orientación no colonialista de la cooperación, y contribuir, junto con los expertos de estos países, a edificar sus propios modelos de sanidad, de protección social y de ciudad, entre otros. Algunas instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales han comenzado a adoptar esta actitud, pero debe intensificarse y, especialmente, debe profesionalizarse. En definitiva, no sólo se trata de vender menos y colaborar más, sino también de hacer menos turismo cultural y de trabajar con más sentido de la profesionalidad.

### Los problemas específicos de la consultoría intranacional en relación con la consultoría internacional

Antes de continuar con el argumento central del núcleo del capítulo sobre la situación y la problemática de la consultoría internacional, se presentan sintéticamente los problemas vinculados a la actividad de consultoría intranacional, esto es, aquella en la que el consultor y la institución pública que son objeto de estudio pertenecen a la misma realidad nacional. El objetivo es demostrar que los problemas de la consultoría institucional no se producen sólo cuando ésta adquiere una dimensión interna-

cional, sino también en la nacional. Pero aunque existen problemas comunes entre la consultoría intra e internacional, esta última tiene unas especificidades que posibilitan que algunos de estos problemas se transformen en oportunidades en el contexto de los países de América Latina.

### *1. Los problemas vinculados a la actividad de consultoría en el sector público en el ámbito intranacional*

La participación de las consultoras privadas en los procesos de cambio institucional de las organizaciones públicas presenta, en determinadas situaciones, varios problemas que son difíciles de superar (Ramíó, 2002):

- a) Las especificidades propias de las organizaciones públicas suelen ser mal comprendidas por las consultoras externas

La mayoría de las consultoras que trabajan para el sector público suelen emplear un bagaje conceptual y un instrumental metodológico basado en los problemas y las transiciones de mejora de organizaciones privadas sin tener en cuenta las evidentes especificidades de las administraciones públicas como organizaciones. Suele decirse que la gestión pública y la gestión privada se parecen mucho en los aspectos poco relevantes. Con el tiempo las consultoras que trabajan en el sector público han ido comprendiendo las especificidades de la gestión pública y desarrollando unos conceptos e instrumentos específicos orientados a analizar y mejorar las organizaciones públicas. Este cambio de concepción se ha visto truncado por el influjo, durante los años noventa, de la Nueva Gestión Pública ya que, como se ha señalado a lo largo de esta obra, esta corriente propone el acercamiento de la gestión pública a la gestión privada. Entonces, las consultoras están regresando a sus conceptos e instrumental orientados a las organizaciones privadas, pero con la legitimidad de las modernas concepciones de la gestión pública. El hipotético progreso de la Nueva Gestión Pública ha generado un escenario de regresión conceptual y metodológica en el ámbito de la consultoría de instituciones públicas, ya que se han retomado actitudes, conceptos e instrumentos del pasado que había costado mucho tiempo y esfuerzo superar.

- b) Los agentes externos pueden generar una mayor resistencia en los empleados públicos a ser investigados y a modificar sus pautas de trabajo

Las consultoras llevan muchos años prestando servicio a las administraciones públicas. Pero esta colaboración, que al principio era percibida por los funcionarios públicos con interés por su novedad, ha ido degenerando en situaciones muy negativas. Actualmente se ve con mucho recelo la figura de los consultores y sus aportaciones ya que

- se considera que buena parte de los productos generados por las consultoras carecen de calidad suficiente o que, en todo caso, ellos (los funcionarios) *lo habrían hecho mejor*;
- se considera que es injusto que se busque experiencia en el exterior cuando existe suficiente capacidad en el interior de las instituciones públicas que son objeto de reforma;
- los funcionarios se sienten menospreciados por los directivos políticos, que atienden más los consejos de los agentes externos que las consideraciones de los agentes internos.

Hay muchos otros elementos en juego que conducen al resultado común de que los consultores incentivan celos y sus propuestas generan resistencias, no tanto vinculadas a los contenidos sino más bien ligadas a problemas de legitimidad, de distribución de papeles entre los agentes internos y los externos, entre la dimensión política y la profesional, etc.

- c) Existe una mayor dificultad técnica para que las consultoras externas puedan abarcar el circuito de cambio completo (especialmente para participar en el proceso de aplicación del nuevo modelo organizativo propuesto)

La actividad de consultoría suele circunscribirse en la dicotomía diagnóstico-propuesta. Los consultores elaboran un diagnóstico en el que destacan los puntos débiles o disfunciones detectadas y, posteriormente, diseñan un modelo de gestión alternativo, orientado a superar tales disfunciones y a maximizar las fortalezas. Los consultores casi nunca se encargan de pilotar el proceso de ejecución de las propuestas que elaboran

(control del cambio), sino que este proceso es una función reservada a los miembros (empleados públicos) de la organización pública que es objeto de consultoría.

El problema que se deriva del hecho de que los consultores finalicen sus actividades con las propuestas de mejora organizativa es que tienden a ser idealistas o maximalistas en el contenido de sus propuestas. Este es un problema inevitable, ya que los consultores generan un producto final (propuesta de modelo de gestión alternativo) que representa la aportación por la que son evaluados por sus clientes. Cuanto más innovadora es la propuesta, mejor se valora la actividad de la consultora. Pero elaborar propuestas maximalistas para las organizaciones públicas suele ser un error grave, ya que tienen muchas dificultades para ser llevadas a cabo debido a problemas relacionados con el contexto de la organización y, también, con sus capacidades internas. Es frecuente el escenario en el que una consultora presenta una propuesta organizativa teóricamente muy bien planteada, que implica unas grandes mejoras mediante un modelo alternativo de gestión muy innovador, que la organización receptora del informe recibe con mucho entusiasmo, pero que después de la intervención de la consultora no se puede llevar a cabo. Plantear cambios maximalistas en el sector público siempre genera problemas legales, políticos, de resistencias corporativas, etc., que suelen bloquear sin matices los procesos de transformación.

d) Los servicios de las consultoras externas suelen ser muy costosos en recursos económicos y en tiempo

La actividad de consultoría supone una fuerte inversión de tiempo para conseguir que los consultores puedan comprender las especificidades organizativas y de contexto de la organización que es objeto de estudio. El tiempo dedicado por estos profesionales de alto nivel genera unos costes económicos muy importantes que debe afrontar dicha organización. Atendiendo a todos estos costes, las solicitudes de actividades de consultoría siempre deberían estar bien fundamentadas por la magnitud y complejidad de los problemas que sufre la organización y por la incapacidad de solucionar estos problemas desde dentro, ya sea por déficit profesionales o por prejuicios, subjetividades y conflictos internos de intereses. Además, sólo se debería recurrir a una consultoría institucional

cuando la organización que es objeto de análisis estuviera madura y preparada (en el ámbito político, profesional y del entorno) para absorber una estrategia de cambio organizativo.

- e) El principal problema que se percibe sobre la intervención de las consultoras privadas en este proceso es la discutible objetividad de sus análisis y conclusiones

La tendencia general es que los diagnósticos y las propuestas presentadas por las consultoras sean elaborados «a la medida del cliente», entendiendo como cliente no a la Administración pública a la que prestan sus servicios sino al órgano o persona que ha contratado directamente a la consultora. Este órgano o persona tiene unos intereses propios y específicos que no coinciden necesariamente con los objetivos generales de la organización pública objeto de estudio. Las consultoras, como empresas privadas que son, buscan la satisfacción de su cliente (que en la práctica siempre son personas concretas) para que éste les encargue nuevos estudios o al menos muestre su satisfacción con los resultados obtenidos al resto de actores administrativos, que son potenciales clientes. En este sentido, la participación de una consultora en un proceso de cambio organizativo origina que la persona o la instancia administrativa que posea un análisis organizativo elaborado por una consultora (y más si ésta posee renombre y prestigio) esté en mejor situación para negociar o imponer sus criterios organizativos, sin que esta circunstancia vaya unida necesariamente a unas mejores garantías técnicas.

- f) Se imprime excesiva importancia y valor al *management* público

Se suele dar una excesiva importancia al *management*, a planteamientos estrictamente tecnocráticos, sin tener en cuenta que estos son sólo instrumentos que sirven para determinadas situaciones (y no para todas) pero que no son capaces de solucionar los grandes problemas que deben afrontar las instituciones públicas. Además, el *management* público (y mucho más el *management* privado) tiene una dimensión poco visible que origina que una parte de sus planteamientos respondan más a modas, a cuestiones de *marketing* y a intereses económicos que a planteamientos

académicos que aseguren un avance en el rendimiento institucional de las administraciones públicas (Hood, 1998; Micklethwait y Wooldridge, 1998). En todo caso es evidente que el *management* público puede procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a *clientes* individualizados. Esto es importante, pero debe recordarse que por sí mismo el *management* público no genera un sistema de seguridad jurídica y de confianza, no provee, por tanto, de eficiencia general al mercado público ni contribuye a generar eficiencia al mercado privado de un determinado entorno nacional. En síntesis, el *management* público no tiene capacidad para generar por sí mismo suficiente valor añadido para diseñar o rediseñar instituciones públicas que se adapten a los problemas más importantes de su entorno.

## 2. Las oportunidades de la consultoría internacional

En un principio, y en un plano conceptual, las especificidades de la consultoría internacional no implican de forma automática mayores problemas y dificultades que la consultoría de carácter nacional. Por el contrario, la consultoría internacional presenta dos grandes ventajas en relación con la consultoría intranacional.

La primera de ellas es la distancia entre el consultor y el objeto de estudio. En la consultoría internacional existe la ventaja de que la distancia física y de contexto corporativo y social entre el consultor y la institución pública facilitan al máximo una relación de carácter profesional donde, en teoría, no prevalecen los prejuicios ni el subjetivismo ni las interferencias de intereses inherentes en buena parte a las actividades de consultorías de carácter nacional. Se puede argumentar que la distancia entre el sujeto activo (consultor) y el objeto de análisis (Administración pública) facilita una actividad más neutral y *científica*. De todos modos, en la práctica la consultoría institucional internacional agrupa un complejo espectro de variables que potencialmente pueden interferir de forma muy negativa en la calidad de esta actividad.

La segunda ventaja la dan las posibilidades reales de mejorar e innovar la gestión de las organizaciones públicas que son objeto de estudio. En los países más desarrollados los sistemas administrativos poseen unas rigideces derivadas de una combinación entre modelos de Estado institucionales (March y Olsen, 1997), en los que existen unos valores y unas

creencias compartidas que dificultan los cambios y las innovaciones y de Estado corporativo, donde los fundamentos son la negociación y el compromiso entre distintos grupos internos y externos a la Administración pública, situación que no favorece los cambios y la innovación. Es decir, las administraciones públicas de los países desarrollados, básicamente los europeos, representan sistemas tan maduros y consolidados que es muy difícil introducir cambios e innovaciones significativas. En este contexto la actividad de las consultoras de carácter institucional sólo puede aspirar a producir cambios e innovaciones incrementalistas o marginales. Un ejemplo de esta situación serían los rígidos sistemas de servicio civil, que suponen una barrera muy difícil de superar para los cambios e innovaciones administrativas.

En cambio, la situación de los sistemas administrativos de la mayoría de los países de América Latina es totalmente distinta. Aparentemente se trata de estados corporativos bastante inamovibles, pero que al estar asentados sobre unas bases muy informales son en realidad muy flexibles. Además son Estados escasamente institucionalizados, ya que no existen ni valores ni creencias compartidas y carecen de modelos efectivos de servicio civil de carrera. Finalmente el contacto con la Nueva Gestión Pública, que defiende una desinstitucionalización orientada a la consecución de una flexibilidad vinculada a un modelo posburocrático, ha contribuido a configurar organizaciones públicas escasamente institucionalizadas.

Estas características de los sistemas administrativos de los países de América Latina son muy negativas y configuran un «cuello de botella institucional» que frena el desarrollo económico y social en la región, como se ha argumentado en los capítulos anteriores. Pero este problema, en el contexto de la consultoría internacional, implica una enorme oportunidad ya que es posible aplicar los cambios y las innovaciones radicales que puedan proponer los consultores. Una vez que las élites políticas y administrativas están convencidas de las bondades del modelo de gestión propuesto por los consultores, su aplicación es mucho más sencilla que en el caso de los países más avanzados. No hay valores ni modelo de servicio civil ni resistencias de los empleados públicos que puedan impedir los cambios. En este sentido en América Latina las estrategias de innovación administrativa se pueden llevar a cabo con una gran profundidad y rapidez.

## Definición del problema: el entorno y el «intorno» del consultor internacional en América Latina

Como se ha expuesto en los capítulos previos de este libro, en particular en el capítulo 2, las organizaciones manifiestan la tendencia a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Las administraciones públicas o determinados sistemas administrativos (como por ejemplo un sistema de servicio civil) son instituciones que también manifiestan la tendencia al mimetismo institucional voluntario o impuesto de modelos de otros contextos que se consideran exitosos. Esta es una situación bastante común de las administraciones públicas de América Latina que tienden a copiar modelos administrativos anglosajones (por tradición histórica y ahora muy reforzada de la mano de la Nueva Gestión Pública) o de la Europa continental e incluso de países de su propio contexto (Chile, Costa Rica, etc.). Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de los tres tipos de isomorfismo institucional mencionados (DiMaggio y Powell, 1991a). El papel del consultor internacional es diferente en cada uno de ellos.

En el caso del *isomorfismo coercitivo*, aquel que es resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento, el consultor internacional tiende a actuar como transmisor de las directrices de estas instituciones internacionales hacia la Administración pública objeto de estudio. Esta Administración difícilmente podrá evitar estos planteamientos normativos, ya que de su acatamiento dependerá la financiación de proyectos en el futuro.

En el caso del *isomorfismo mimético*, resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos que hay que seguir con una importante presencia de elementos simbólicos, también suele verse favorecido por la actuación de los consultores internacionales que tienden a sugerir la implantación sin matices de modelos foráneos.

El tercer tipo de *isomorfismo*, vinculado a la *presión normativa*, hace referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se considera *buenas prácticas* para reproducir. El efecto de este isomorfismo se produce mediante dos canales: la formación y legitimación basada en los conocimientos especializados vinculados a un determinado ámbito de gestión, y las redes de profesionales que intercam-

bien conocimientos y favorecen la rápida extensión de las prácticas que se consideran más adecuadas. En este tipo de isomorfismo tiene un papel muy importante el proceso de selección de personal que se incorpora en la organización, ya que se produce la tendencia a que los diferentes colectivos de profesionales se autorreproduzcan a través del reclutamiento de efectivos con una parecida formación. En América Latina es bastante frecuente que las élites políticas y administrativas se hayan formado en Estados Unidos o en diferentes países europeos. Estas élites tienden a reproducir los modelos de los países en los que han recibido la formación técnica. Los consultores que desean sugerir modelos externos suelen encontrar en estas élites unos poderosos aliados.

En definitiva, las presiones hacia los consultores internacionales y de una parte de éstos hacia las administraciones públicas que son objeto de estudio multiplican el error de mimetizar modelos administrativos de países avanzados que responden a un contexto y a unos problemas que no tienen ninguna relación con el contexto y con los problemas autóctonos. Por una razón u otra se pierde la oportunidad de establecer espacios de cooperación técnica entre los consultores y los agentes internos de la Administración pública que son objeto de análisis para identificar los problemas autóctonos y construir modelos de gestión alternativos en función de los mismos y del contexto y las limitaciones de su entorno nacional.

### *La complejidad real y añadida de la consultoría en el sector público de carácter internacional*

La consultoría institucional de carácter internacional para organismos públicos es una actividad mucho más compleja que la consultoría institucional, donde el consultor y la institución pública que es objeto de consultoría pertenecen al mismo contexto nacional. En este sentido, las características diferenciales de la consultoría internacional con relación a la consultoría *doméstica* son:

- El consultor suele provenir de un país distinto al que pertenece la Administración pública objeto de estudio.
- En la mayoría de las ocasiones el consultor pertenece a un país desarrollado y la Administración a un país en vías de desarrollo.
- En muchas ocasiones el ente que financia (o cofinancia) la acti-

vidad de consultoría es un organismo internacional o un tercer Estado (un país desarrollado que posee planes de cooperación internacional). La Administración pública objeto de la actividad de consultoría no invierte, normalmente, recursos propios en la misma o sólo un pequeño porcentaje del coste total de la actividad de consultoría.

Por otra parte, hay dos grupos de variables que generan interferencias en las actividades de consultoría internacional de carácter institucional: a) variables vinculadas al entorno internacional en el que opera el consultor internacional y b) variables vinculadas al entorno y al «intorno» de la Administración pública objeto de análisis.

#### a) Variables vinculadas al entorno internacional

- 1) Las instituciones internacionales o los estados desarrollados, que en programas de ayuda al desarrollo son las que encargan y financian la actividad de consultoría. Estas instituciones pueden tener modelos conceptuales de referencia que imponen o aconsejan a las consultoras que contratan para que desarrollen sus aportaciones en el marco de estos modelos.
- 2) Los modelos o referentes de Administración pública, de modernización o reforma: las consultoras pertenecen a un país con un modelo administrativo determinado y/o poseen una formación y unas experiencias vinculadas a determinados modelos administrativos que por mecanismos de *path dependence* suelen proponer directamente la aplicación de los mismos sin hacer todos los esfuerzos necesarios de detección de problemas autóctonos, de contextualización de sus modelos de referencia y generándose de forma natural una autolimitación de las potencialidades de creatividad del consultor.
- 3) Los intereses de empresas multinacionales: las corporaciones empresariales multinacionales tienen muchos intereses sobre los contenidos de la actividad de consultoría. Una propuesta de mejora institucional en una Administración pública de un determinado país puede plantear diferentes oportunidades de negocio económico: venta de equipos tecnológicos vinculados a la ges-

tión pública directa, conseguir un protagonismo en las estrategias de externalización de los servicios públicos, lograr una ubicación preeminente en determinados contextos de regulación o de desregulación, etc. En algunas ocasiones las consultoras forman parte de un complejo *holding* empresarial con intereses que interfieren directamente en el trabajo de análisis y elaboración de propuestas por la consultora.

b) Variables vinculadas al entorno e «intorno» de la Administración pública que es objeto de análisis

- 1) Los intereses particulares de las élites políticas y administrativas locales: las élites políticas y administrativas de la Administración pública objeto de mejora tienen sus propios intereses de carácter corporativo-profesional, particular o clientelar que desean priorizar por encima del interés global institucional vinculado al interés general.
- 2) Los intereses particulares de las élites económicas locales: estas élites, usualmente con vínculos informales con una parte de las élites políticas y administrativas, intentan influir de forma legítima e ilegítima en la actividad de consultoría para maximizar sus potencialidades de negocio.

Finalmente, los objetivos y tensiones de los actores que operan en el entorno internacional pueden interrelacionarse con los objetivos y actores que operan en el entorno e *intorno* de la Administración pública objeto de consultoría, los cuales pueden establecer complejas coaliciones transversales de intereses y presiones que incidan sobre el consultor en las dos dimensiones.

Atendiendo a estas variables y a sus potenciales vinculaciones e interferencias se puede argumentar que la actividad principal y más compleja de un consultor internacional reside en escapar de las distintas tensiones internacionales y domésticas que pretenden capturar, a favor de determinados intereses particulares, al consultor y a su actividad de consultoría.

En teoría cuando el consultor recibe una propuesta de trabajo para hacer un diagnóstico y unas propuestas sobre la situación institucional de una Administración pública de un país determinado debe tener como meta

la mejora objetiva de esta Administración. Este cambio positivo debería permitir atender con mayor eficacia y eficiencia el interés general de los ciudadanos del país de la Administración pública objeto de estudio. Pero la actividad de un consultor internacional implica un trabajo intelectual muy complicado que reside en investigar una realidad institucional y de entorno cultural y social compleja y muy distinta a la que conoce y domina de su país de origen. Es decir, la actividad de la consultoría siempre implica trabajar con incertidumbre pero en la consultoría internacional se suele trabajar con unas dosis todavía más elevadas de incertidumbre. ¿Cómo se puede reducir la incertidumbre vinculada a la actividad de consultoría internacional? Fundamentalmente hay dos caminos: el empírico y el teórico.

El itinerario empírico implica un profundo trabajo de campo en la realidad y el contexto cultural y social de la Administración pública objeto de estudio que permita paulatinamente articular un diagnóstico y unas propuestas apegadas a la realidad. Pero el itinerario empírico es costoso en tiempo y en esfuerzo intelectual y en ningún momento asegura el éxito de la actividad de consultoría (en ocasiones no se logra elaborar un buen diagnóstico ni unas propuestas útiles con valor añadido). En el caso de que se alcance el éxito la actividad de consultoría aportará valor añadido, calidad e innovación. El itinerario empírico asegura que el consultor no será capturado por intereses en la dimensión internacional pero corre el peligro de ser capturado por intereses particulares de carácter local. La única forma de conseguir superar estas capturas locales es plantear un itinerario empírico lento, ya que si el trabajo de campo se hace muy rápidamente se facilita la existencia de capturas, que se contrasten situaciones y opiniones y que también se demore un tiempo en negociar con los distintos actores las propuestas de mejora.

El itinerario teórico, en cambio, implica un atajo que facilita reducir rápidamente la incertidumbre intelectual inherente en la actividad de consultoría, llegando a extremos en los que los diagnósticos y las propuestas ya están elaborados incluso antes de poseer evidencias empíricas sobre la realidad y los problemas autóctonos de la Administración pública objeto de consultoría. En ocasiones se tiene la impresión de que algunos consultores internacionales ya poseen un diagnóstico y unas propuestas al bajar del avión que los acerca a la Administración pública objeto de estudio.

En el itinerario teórico, los consultores internacionales se dejan *capturar*, de forma deliberada o no, por determinados intereses que defi-

nen y defienden modelos y recetas. En este sentido habría que distinguir dos posibles itinerarios teóricos: el deliberado y el no deliberado.

El itinerario teórico no deliberado acontece en las situaciones en las que el consultor internacional ignora por completo los problemas y la realidad administrativa y de contexto de la Administración pública que es objeto de estudio. Se trata de aquellas situaciones en las que lo primero que hace el consultor es consultar un *mapa mundi* para localizar la ciudad y el país donde está ubicada físicamente la Administración que debe analizar. La incertidumbre en estas situaciones es inmensa y las fuentes de información vía Internet u otros consultores que conocen la zona suelen ampliarla más que reducirla. Los consultores internacionales que se encuentran en esta situación son muy vulnerables y permeables a posibles interferencias y capturas que allanan su camino y reducen sus incertidumbres. Los consultores multiplican sus contactos con la institución internacional o el aparato de la Administración pública del país desarrollado que los ha contratado, instancias en las que siempre hay políticos y altos funcionarios que tienen un discurso oficial o paraoficial en el que son muy evidentes los problemas y las potenciales vías de solución de la lejana Administración pública objeto de estudio. En este sentido, los consultores reciben el impacto de un discurso más o menos estructurado que les permite reducir sus primeros temores e incertidumbres.

Inducidos por terceros o autoinducidos, se van tomando en cuenta modelos administrativos de vanguardia de los países más desarrollados o experiencias exitosas de países en vía de desarrollo. Por ejemplo, hay que aprender del modelo de desregulación de un Estado de Estados Unidos del modelo de provisión de servicios de los *länder* alemanes, todo ello convenientemente contextualizado en el modelo institucional de un lejano país asiático que demuestra, malinterpretando a Stiglitz (2002), cómo una institución pública puede tener éxito en un contexto de dificultades económicas y sociales. Además, puede aparecer un portavoz de una corporación internacional que aconseje que el nuevo modelo de gestión debe externalizar algunas de sus actividades o bien debe dotarse de una determinada tecnología informática para desarrollarlas.

El consultor va encajando todas estas piezas hasta que logra articular un diseño más o menos impactante y novedoso pero conceptualmente horroroso y, lo que es más grave, totalmente desvinculado de los problemas reales de la Administración que es objeto de análisis. El consultor que ha optado por el itinerario teórico no deliberado cuando contacta di-

rectamente con dicha Administración (cuando inicia el trabajo de campo) lo hace con unas lentes conceptuales y con unos prejuicios teóricos que no le permiten percibir las especificidades ni los problemas autóctonos. Su mayor preocupación consiste en encajar una realidad extraña e incómoda en el modelo conceptual y los referentes que lleva en el maletín. El resultado de su actividad no será un conjunto de propuestas que solucionen los problemas reales de la institución pública, sino unas propuestas que coexistan y logren convivir con los problemas de la institución, que en el futuro persistirán o se multiplicarán.

Por otra parte, el itinerario teórico deliberado es muy parecido al anterior pero con la diferencia de que el consultor es plenamente consciente de la artificiosidad de toda su metodología y bases teóricas y tiene muy claro que su papel consiste en defender intereses públicos o privados de organizaciones ajenas a la institución objeto de consultoría. Más que un consultor es un vendedor, indiferente a que los artículos que oferta sirvan o no, o incluso empeoren la situación de la Administración pública. El itinerario teórico deliberado implica unos valores y una metodología que la mayoría de códigos deontológicos definirían como escasamente éticos y profesionales.

Otra forma de categorizar los distintos modelos de consultoría internacional es diferenciar la consultoría *fordista* frente a la consultoría *artesanal* (véase el cuadro 11).

La consultoría fordista implica una actividad rápida, estandarizada y que persigue fundamentalmente el máximo beneficio económico para la consultora y/o el consultor. A la consultoría fordista no le preocupan los problemas autóctonos, incluso los niega. Su base argumental es que «todas las organizaciones tienen idénticos problemas con independencia de que sean privadas o públicas y de su contexto económico y social» y aporta unas soluciones universales válidas tanto para Colombia como para Chile, Nueva Zelanda o Tailandia. Funciona con referentes teóricos predefinidos y con un trabajo de campo rápido y formal. El resultado de esta actividad suele ser que no resuelve en absoluto los problemas y se limita a coexistir con los mismos.

El modelo fordista de consultoría también se utiliza cuando el consultor tiene intereses ocultos (agenda oculta) en la actividad de consultoría que desarrolla, ya que su objetivo es defender determinados intereses particulares de estados, instituciones internacionales y, fundamentalmente, empresas multinacionales. Se trata de una actividad corrupta que utili-

CUADRO 11  
*Consultoría fordista versus artesanal*

Consultoría fordista		Consultoría artesanal		
Teórica		Empírica		
No deliberada	Deliberada	Rápida	Lenta	
Permeable a los grandes referentes internacionales y a todo tipo de presiones internacionales institucionales y particulares.	Domina una <i>agenda oculta</i> basada en intereses ajenos a la organización y al país objeto de estudio.	No permeable a referentes e intereses internacionales, pero muy permeable a intereses locales particulares.	Totalmente focalizada en la organización objeto de análisis atendiendo su contexto y limitaciones.	Características
Países anglosajones de la Nueva Gestión Pública. Países desarrollados. Países Asiáticos. Referentes puros.	Muy variables, referentes híbridos. En función del modelo que interese defender.	No se adoptan referentes externos por desconocimiento de los mismos o como opción del consultor para estar libre de prejuicios.	No existen referentes como tales. Hay conocimientos agregados sobre distintas realidades que contribuyen a detectar los problemas reales y a encontrar las soluciones autóctonas.	Referentes
Se transfieren problemas y soluciones descontextualizadas de la realidad objeto de estudio. Se convive con los problemas reales.	Se inventan las disfunciones para imponer determinadas soluciones. Persisten los problemas reales y se generan nuevos problemas.	Se legitiman los problemas manifestados por determinadas élites que prescriben soluciones satisfactorias para estas élites.	Se detectan los problemas reales y se proponen soluciones que permiten solventar una parte significativa de los problemas.	Resultados

FUENTE: elaboración propia.

za el modelo fordista de producción, ya que es el que mejor se adapta a sus intereses. Es obvio que el resultado de esta consultoría no permite solucionar los problemas reales de la Administración que es objeto de estudio y que suele empeorar su situación, ya que de lo que se trata es de inventarse los problemas para facilitar que se apliquen las estrategias del recetario que beneficia a los intereses institucionales o internacionales ocultos.

Pero el modelo fordista no se limita a una metodología teórica sino que también agrupa una parte de la metodología empírica cuando ésta se vincula a un trabajo de campo excesivamente rápido y formal. El resultado de esta metodología es un informe que no aporta valor añadido, ya que no detecta los problemas reales de la organización que es objeto de estudio y en cambio suele detectar los problemas que más interesan a las élites políticas, administrativas y económicas con más recursos para capturar y manipular la agenda profesional del consultor.

Un modelo alternativo a la consultoría fordista es la consultoría artesanal, que se caracteriza por no tener apriorismos conceptuales y por realizar un trabajo de campo lento y seguro orientado a detectar los problemas reales de la Administración pública analizada y a contextualizarlos en las dimensiones culturales, sociales y económicas. Este modelo construye propuestas fundadas en los problemas reales con la colaboración de las élites políticas y administrativas preocupadas por la eficacia y la eficiencia y que defienden el interés general.

### Propuestas tentativas: esbozo de la consultoría institucional para América Latina como una actividad útil

Una correcta consultoría institucional de carácter internacional que sea útil para las administraciones públicas de los países de América Latina debería ser una consultoría de carácter artesanal, fundada en un itinerario empírico lento que permita detectar los problemas autóctonos y plantear unas propuestas de mejora y cambio contextualizadas en los fundamentos institucionales de la organización o de la política analizada y en el contexto de su entorno económico y social. Las propuestas deben ser no sólo realistas sino también evitar al máximo rupturas con la tradición institucional de la organización objeto de estudio (Jordana y Ramió, 2002).

El diagnóstico y las propuestas deben hacerse con la colaboración de las élites políticas y profesionales más comprometidas en la defensa de los bienes públicos y del interés general, sorteando los intentos de captura de las élites políticas y profesionales vinculadas a intereses corporativos y privados. La aportación del consultor debe ser un dictamen y no un dictado impuesto por intereses específicos de carácter internacional o nacional. Finalmente, las propuestas deben aportar valor añadido, innovar para incrementar la calidad, pero también ser sostenibles en el futuro, atendiendo a las bases institucionales de la organización analizada y de su contexto político, económico y social. Los elementos que cabe tener en cuenta para conseguir una actividad de consultoría internacional positiva son:

a) Actitudes y actividades que hay que desarrollar antes de abordar el trabajo de campo:

- Informarse sobre la realidad política, institucional, económica y social del país en el que está ubicada la Administración pública.
- Estar al corriente de los modelos administrativos comparados, sobre las distintas experiencias de reforma y modernización de los países más avanzados y de los países en vías de desarrollo, pero sin socializarse en exceso con ninguno de ellos. Hay que ser consciente de que la mayoría de las experiencias de innovación son producto de un contexto específico.
- No dejarse influir por opiniones oficiales y extraoficiales de la institución que encarga y financia la actividad de consultoría. Tampoco hay que dejarse influir por otros actores, como instituciones públicas del país de origen del consultor, opiniones de otros consultores, etc.

b) Actitudes y actividades vinculadas al trabajo de campo para elaborar el diagnóstico:

- Detectar las élites políticas y locales más comprometidas con la institución y la defensa de los intereses generales.
- Detectar las élites políticas y locales que defienden intereses corporativos o particulares.
- Hacer un trabajo de campo intenso y extenso orientado a detec-

tar los problemas reales. Ser muy plural en la recogida de información: contactar no sólo con altos cargos, sino también con efectivos ubicados en un nivel intermedio y operativo, con actores del entorno de la organización (colectivos de ciudadanos, *stakeholders*), etc.

- Ser muy transparente en el trabajo: presentarse profesionalmente (*currículum* personal, etc.), identificar claramente la instancia que estimula y financia el estudio, la metodología empleada y los potenciales impactos del estudio. Hay que ser transparente y proporcionar la máxima información sobre el estudio para evitar informaciones informales alternativas y para intentar que desde el principio no exista resistencia al cambio.
- Elaborar el diagnóstico con la colaboración de los agentes internos de la institución analizada. En especial elaborar el diagnóstico con la colaboración de las élites políticas y profesionales, previamente detectadas, que se preocupan por la eficacia y eficiencia de la institución en la defensa de valor público y del interés general.

c) Actitudes y actividades vinculadas al proceso de elaboración de las propuestas de cambio:

- Diseñar unas propuestas realistas que puedan ser puestas en práctica por la institución que es objeto de estudio.
- Diseñar unas propuestas que tengan en cuenta el contexto institucional, político, económico y social de la institución analizada.
- Derivado de los puntos anteriores, tratar de no proponer modelos institucionales que sean radicalmente diferentes a la situación anterior y que respondan a modelos ajenos al sistema político y administrativo del país donde está ubicada la institución (Jordana y Ramió, 2002).
- Negociar las propuestas de mejora e innovación con la mayoría de los actores internos, tanto los que defienden el interés general como los que defienden determinados intereses particulares. Sólo mediante un proceso abierto de negociación que permita estrategias de mejora pactadas es posible la realización futura de las propuestas.

*Los valores de un consultor internacional*

Un consultor deber trabajar con un marco conceptual de valores propios de ética profesional y personal que permitan canalizar su actividad de consultoría. Para cualquier actividad profesional es muy importante poseer un código deontológico propio, pero esta necesidad es absolutamente imprescindible para un consultor que trabaja en el ámbito público y que, por lo tanto, debe defender los valores públicos y el interés general como si de un empleado público se tratara. Y todo ello es todavía más imprescindible cuando la actividad de consultoría tiene una proyección internacional, ya que esta actividad tiende a generar confusión en términos de valores públicos por la mezcla entre los valores del país donde se realiza la actividad de consultoría, los valores de las instituciones que financian el proyecto técnico y los valores del entorno del país de origen de la consultora y de los consultores.

Esta confusión de valores puede generar importantes incertidumbres en los consultores y éstos corren el peligro de adoptar valores inadecuados o de realizar su práctica profesional en un «vacío deontológico». Por esta razón es muy importante que el consultor tenga sus propios valores públicos, su propio código deontológico y que responda con esta base ética-conceptual a dichas incertidumbres. El cuadro 12 ofrece un ejemplo de esquema conceptual de carácter deontológico para un consultor internacional que éste debería tener siempre presente durante todas las fases de su práctica profesional.

CUADRO 12

*Valores profesionales y corporativos de un consultor internacional*


---

Misión	Dar apoyo a las instituciones públicas y a sus equipos de gobierno, para satisfacer las necesidades colectivas de los ciudadanos mediante servicios y/o actuaciones públicas.
Visión	— Impulsar el Estado del bienestar (o una aproximación realista en función de la riqueza del país) mediante actuaciones públicas dirigidas a los ciudadanos.
Entorno: amenazas	— Presiones de organizaciones internacionales públicas. — Presiones de corporaciones privadas internacionales.

- Presiones partidistas no institucionales.
  - Presiones de corporaciones privadas locales.
- Entorno: —Necesidades colectivas emergentes.
- oportunidades —Problemas colectivos no resueltos.
- Actuaciones o servicios públicos mejorables.
- Objetivos —Diagnosticar correctamente.
- Proponer nuevas actuaciones.
- Mejorar prestaciones de los servicios públicos.
- Proponer actuaciones adecuadas y viables.
- Parámetros —*Coherencia*: actuar con un solo objetivo y no en direcciones y sentidos contrarios de forma simultánea.
- de trabajo —*Honradez*.
- Valor añadido*: aportar capacidades de innovación.
- Pragmatismo y viabilidad*: las propuestas formuladas deben ser realistas y asumibles.
- Respeto*: respetar los valores institucionales propios y positivos de cada país.
- Formación continua*: adquisición permanente de conocimientos y herramientas de trabajo.

---

## Conclusiones y agenda de investigación para el futuro

### Sobre el impacto de la Nueva Gestión Pública y la necesidad de fortalecimiento institucional de los países de América Latina

A lo largo de este libro se ha argumentado sobre la necesidad de superar los enfoques reduccionistas que proponen la aplicación del conjunto de técnicas y propuestas englobadas en la Nueva Gestión Pública como solución a los problemas de las administraciones públicas de los países de América Latina. Para el desarrollo del análisis crítico y la aportación de argumentos y propuestas, se han tomado como referente los enfoques neo-institucionalistas y su aplicación, además de un planteamiento genérico, se ha concretado en tres ámbitos clave de actuación de las administraciones latinoamericanas.

La implantación de la Nueva Gestión Pública parece ser un proceso irreversible auspiciado en buena medida por sus logros en la transformación de administraciones públicas de los países anglosajones. Sin embargo, su impacto efectivo en las administraciones latinoamericanas parece que no ha contribuido significativamente a su fortalecimiento, sino más bien a debitarlas aún más. Para complementar la argumentación alrededor de este impacto se han descrito los retos y amenazas derivados del proceso, aportando propuestas constructivas para articular líneas de actuación que permitan reconducir la situación.

A modo de apuntes finales, sin ánimo ni vocación de exhaustividad, se presentan de forma sintética un conjunto de macroestrategias para afrontar estos retos y amenazas que se han descrito a lo largo de los capítulos anteriores.

### 1. El contexto de las estrategias de la Nueva Gestión Pública

En el análisis presentado en este libro, se ha hecho hincapié en los obstáculos y dificultades que representa la adopción indiscriminada de las técnicas propuestas por la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Pero también es cierto, como se ha señalado, que la Nueva Gestión Pública puede ser una herramienta útil para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países de América Latina y contribuir a su desarrollo humano. Pero para que el rendimiento positivo de estas estrategias sea posible deben darse, al menos, cuatro condiciones (Ramíó, 2001).

La primera es contar con la definición de un modelo de Estado propio, como resultado de un pacto social, y la consecuente implantación/promoción de nuevas instituciones públicas. Estas nuevas instituciones públicas deberán estar en consonancia con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada país, a fin de evitar o minimizar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto.

La segunda es la necesidad de equilibrar los valores neoempresariales asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos. En este sentido, al comienzo del proceso deberían asentarse unos valores públicos básicos como paso previo a la incorporación de valores propios y distintivos del sector privado. Una vez más, el *cómo* no puede adelantarse al *qué*, si no se desea llegar a situaciones como la caracterizada por Mintzberg (1990) al apuntar que «quizá el problema con el gobierno en Estados Unidos [en referencia al impacto del programa de la *Reinvención del Gobierno*] es que se ha convertido en algo excesivamente parecido a un negocio» (Mintzberg, 2005:182), y las previsibles consecuencias como las que apuntaba el mismo autor al referirse a que los ciudadanos esperan mucho más de sus gobiernos que ser tratados como meros clientes (Mintzberg, 1996).

La tercera es poder aplicar de manera efectiva el modelo de Administración relacional e invertir en la capacitación técnica de los empleados públicos, para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes que implica tal proceso.

La cuarta condición, conectada directamente con las anteriores, es la de implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar a la implantación de las corrientes neopresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, la formulación de un nuevo paradigma para modernizar las administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de los países latinos, para poder superar la dependencia de los modelos anglosajones y explorar modelos y estrategias de modernización propios de la Administración pública.

## *2. La configuración de sistemas de servicio civil institucionalizados*

Algunos programas de modernización recientes aplicados a países en vías de desarrollo han juzgado los logros de los modelos de servicio civil de los países latinos aplicando parámetros propios de otro modelo, olvidando su funcionalidad con relación a su contexto de referencia. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar fundamentalmente estabilidad y seguridad, por sus deficiencias con relación a la eficiencia y economía, resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas que ignoren la realidad donde desea aplicarse.

Este argumento conduce a destacar la necesidad de considerar las características implícitas de los modelos de servicio civil y el contexto en el que éstos funcionan como paso previo a incorporar cualquier propuesta proveniente de otros contextos político-administrativos. En los países de América Latina uno de los principales objetivos perseguidos mediante la implantación de un modelo de servicio civil debería ser el de lograr la estabilidad de su sistema político-administrativo y, en un segundo término, mejorar técnicamente la eficacia y eficiencia de sus aparatos administrativos. Pero para conseguir ambos objetivos no parece apropiado adoptar el modelo de Estados Unidos, y sí en cambio parece mucho más apropiado inspirarse en el modelo continental europeo, aunque intentando evitar aquellos rasgos que tienden a burocratizar, en un sentido negativo del término, la gestión y el funcionamiento de las administraciones públicas.

La tradición administrativa anglosajona y la continental se diferencian también en el tipo de relación que plantean entre la sociedad y los aparatos públicos. Si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al «pluralismo», caracterizado por una sociedad civil

bastante independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de «estatismo» (donde el sector público desarrolla un importante papel de promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de «corporativismo», donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo. El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se adapta a contextos diferentes.

Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y mantenimiento de sistemas de servicio civil con normas, reglas, valores, estructuras y procesos distantes entre sí. Frente a un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado, al servicio de un Estado fuertemente interventor, que se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, se contraponía un sistema basado en un contexto políticamente estable, con una sociedad civil muy articulada, que limita y controla las actividades directas de los aparatos públicos.

### *3. El impulso y consolidación de los valores públicos*

¿Cómo cambiar la situación crítica del sector público de los países de América Latina y las dinámicas perversas asociadas a la introducción de valores clientelares y empresariales frente a la ausencia de valores públicos? La tarea es posible aunque complicada. La estrategia básica debería basarse en un importante esfuerzo en la formación y la socialización de los funcionarios públicos en valores y ética pública moderna, que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. Para ello deberían diseñarse intervenciones que tengan como objetivo revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad y la independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar asimismo las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una «infraestructura de la ética pública». Una estrategia diseñada para las organizaciones públicas que debería extenderse también a las organizaciones privadas que prestan servicios públicos, así como al conjunto de la sociedad.

En esta línea, más allá de la estrategia y las referencias genéricas a la ineludible necesidad de invertir en formación y socialización, deberían

plantearse acciones operativas encaminadas a la promoción de la citada «infraestructura ética» en el contexto en el que operan las administraciones públicas y los propios gobiernos. La generación de espacios de discusión, participación e interacción entre los distintos agentes implicados, planteados de forma abierta y constructiva pero evitando los riesgos de manipulación por alguna de las partes, se constituye como un elemento que hay que tener en cuenta. La traslación de los resultados de estos procesos y dinámicas, extendida también al propio seno de las organizaciones públicas, a la formulación de diagnósticos y las posteriores propuestas vinculadas puede convertirse en un catalizador del proceso de cambio que se propone. En dicha línea, uno de los conceptos destacados que hay que reforzar es el de ciudadanía como punto de partida para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración pública.

Por otro lado deberían reforzarse también los valores públicos de los empleados vinculados a las administraciones públicas, creando una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública. En dicha línea deberían impulsarse además nuevos derechos con carácter garantista de principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, complementando así la mera eficiencia económica de la gestión.

Más allá de iniciativas puntuales, el impulso de una estrategia integrada de refuerzo de los valores públicos requiere de un pacto de Estado y un pacto social con la participación e implicación efectiva de los distintos agentes políticos, económicos y sociales, definiendo específicamente los valores que todos ellos desean impulsar en sus administraciones públicas.

Y en el ámbito interno de estas administraciones, se debería implantar el servicio civil de carrera que se ha mencionado en el punto anterior y que constituye un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas organizaciones con valores públicos eficaces. Pero su extensión y consolidación también requiere de la implicación de los funcionarios de alto nivel en el diseño de planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definidos.

#### *4. La planificación y el control de la gestión privada de servicios públicos*

La consolidación en casi todas las administraciones públicas de fórmulas de gestión que incorporan agentes privados en diversos estadios de los procesos de diseño, formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas, además de en la prestación de servicios públicos, constituye una realidad a la que el diseño institucional de las organizaciones públicas debe atender. Más allá de lo dicho respecto a los procesos de externalización, y en clave de propuestas constructivas para favorecer dicha adecuación de las administraciones públicas, se apunta:

- La necesidad de planificar una estrategia común de externalización definiendo: a) los servicios públicos que pueden ser susceptibles de externalización y los que deberían mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración; b) la opción por un modelo integrado de externalización o por un modelo descentralizado; y c) la definición del tipo de agentes privados que se desea priorizar en la política de externalización. Debe tenerse en cuenta que la Administración tiene la capacidad, si actúa de forma proactiva, de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).
- La conveniencia de evitar la externalización de los servicios nuevos o de los que se desconoce su funcionamiento, como es el caso de los servicios públicos emergentes, ya que aumentan las dificultades de control y evaluación.
- La atención fijada en asegurar los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados. Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.
- La promoción de un diseño institucional que permita que una parte de la Administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados, con especial atención a las necesidades de capacitación de los servidores públicos para el desempeño de estas funciones.

- El establecimiento de una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo.

La consideración conjunta de estas propuestas, sumadas a las anteriores sobre el servicio civil y los valores públicos, busca reforzar el papel de gobiernos y administraciones públicas ante uno de los más destacados procesos de transformación promovidos desde la Nueva Gestión Pública.

### *5. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como oportunidad*

La introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en las actividades de los gobiernos y las administraciones públicas constituye otro de los procesos de transformación emergentes y que, con ciertos paralelismos con las aportaciones de instrumentos operativos de la Nueva Gestión Pública, comporta destacadas implicaciones sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas, los resultados que se derivan y, en especial, su impacto sobre la sociedad.

Además de las referencias más extendidas sobre su potencial como instrumento de mejora del funcionamiento interno de las organizaciones públicas y de mejora de la comunicación con la ciudadanía a la que éstas se dirigen, la introducción de las TIC puede apoyar también los procesos de fortalecimiento institucional de las administraciones públicas de América Latina, contribuir positivamente y constituir una oportunidad, en la medida en que se utilicen como refuerzo, entre otros, de los procesos de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos. Las TIC pueden ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios y sobre sus resultados. Además, las TIC deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas.

Concibiendo la aplicación de las TIC en un sentido amplio, atendiendo a las cuatro dimensiones apuntadas para el concepto de gobierno

electrónico, su impacto sobre el diseño de propuestas integradas debería repercutir positivamente en la configuración de estrategias transversales, por parte de las administraciones públicas, que pueden extenderse a otros ámbitos de actuación. Siguiendo este argumento cabe concebir el gobierno electrónico como un instrumento que tiene sentido en la medida en que apoya y refuerza una determinada concepción del funcionamiento y de la actuación pública, y precisamente la reflexión sobre éstas debe orientar la aplicación de soluciones tecnológicas.

En tanto que ámbito de gestión emergente y apoyado en instrumentos operativos que pueden facilitar la superación de determinadas actividades rutinarias, las TIC suponen una oportunidad para la innovación y mejora de la gestión pública, pero siempre que su aplicación esté orientada por una estrategia que tiene mucho que ver con la dirección política, la implicación de los distintos agentes vinculados al proceso de cambio y, en definitiva, al diseño de las instituciones adecuadas a la realidad que proponen transformar.

### *6. Una consultoría institucional que aporte valor añadido*

A lo largo de este libro se ha insistido en la necesidad de que la actividad de consultoría internacional dirigida a las administraciones públicas se comprometa con el fomento de los valores públicos. Se ha defendido el denominado modelo de consultoría artesanal, que se caracteriza por no tener apriorismos conceptuales y por realizar un trabajo de campo lento y seguro orientado a detectar los problemas reales de la Administración pública analizada y a contextualizarlos en las dimensiones culturales, sociales y económicas. Este modelo construye propuestas fundadas en los problemas reales con la colaboración de las élites políticas y administrativas preocupadas por la eficacia y la eficiencia, pero también por el contenido social y político de su actividad en favor del interés general.

Una correcta consultoría institucional de carácter internacional que sea útil para las administraciones públicas de los países de América Latina debería detectar los problemas autóctonos y plantear unas propuestas de mejora y cambio que atiendan a la realidad de las instituciones vigentes, aunque éstas se pretendan transformar. El diagnóstico y las propuestas deben formularse con la colaboración de las élites políticas y profesionales comprometidas en la defensa de los bienes públicos y del

interés general sorteando los intentos de captura por parte de intereses corporativos y privados. La aportación del consultor debe ser un dictamen y no un dictado impuesto por intereses específicos de carácter internacional o nacional. Finalmente, las propuestas deben aportar valor añadido, innovar para incrementar la calidad, pero también deben ser sostenibles en el futuro atendiendo a las bases institucionales de la organización analizada y de su contexto político, económico y social.

Un consultor deber trabajar con un marco conceptual de valores propios de ética profesional y personal que permitan canalizar su actividad de consultoría. Para cualquier actividad profesional es muy importante un código deontológico propio, pero esta necesidad es absolutamente imprescindible para un consultor que trabaja en el ámbito público y que, por tanto, debe defender los valores públicos y el interés general como si de un empleado público se tratara. Y todo ello es todavía más imprescindible cuando la actividad de consultoría tiene una proyección internacional, ya que esta gestión tiende a generar confusión en términos de valores públicos por el habitual desajuste entre los valores del país donde se realiza la actividad de consultoría, los valores de las instituciones que financian el proyecto técnico y los del entorno del país de origen de la consultora y los consultores. La conjugación de esta complejidad constituye otro de los pilares básicos para lograr que la actividad de consultoría internacional contribuya positivamente al fortalecimiento institucional de las administraciones de América Latina.

La consideración conjunta de estos seis ámbitos comentados, a modo de apuntes finales, atendiendo tanto al tipo de análisis formulado como al diagnóstico y propuestas ofrecidas, pretende contribuir a la reflexión sobre los riesgos y las oportunidades que se plantean en la mejora de la gestión de las administraciones latinoamericanas contemporáneas. Unas organizaciones que requieren tanto de destacados procesos de transformación como de una reflexión previa que permita formular estrategias responsables, especialmente en lo que se refiere a los impactos efectivos de las innovaciones que se postulan.

La utilidad y pertinencia de las seis macroestrategias aquí presentadas se puede avalar empíricamente. Por ejemplo, se derivan unas conclusiones similares de una investigación que ha analizado la fortaleza y viabilidad de las instituciones públicas de los países de América Latina que se encargan del diseño de la política comercial exterior y de la negociación de los diversos tratados internacionales (Jordana y Ramió, 2002 y 2003).

Dicha investigación planteaba el análisis de la arquitectura institucional de los aparatos administrativos que asumen las tareas de negociación de las reglas del juego del comercio exterior como elemento clave en un contexto de la globalización y de creciente importancia de la Organización Mundial del Comercio y de los tratados de comercio regionales.

A través del análisis de los grandes modelos mundiales de diseño institucional en política comercial exterior y de los modelos implantados por la mayoría de los países de América Latina, el estudio centró su atención en las características de la gestión de recursos humanos de estas instituciones (modelo de servicio civil) ya que se detectó que se trataba de un tema fundamental de cara al buen desempeño de estas instituciones. La investigación pretendía llegar a proponer una serie de recomendaciones sobre el modelo institucional idóneo para la gestión de la política comercial de los países de Latinoamérica. Las conclusiones del estudio son las siguientes:

- No existen modelos de referencia que puedan ser recomendados a la totalidad de los países de América Latina. El análisis empírico demuestra que los distintos países de América Latina han optado por los diferentes modelos mundiales de referencia, pero no hay ninguna vinculación de éxito o fracaso institucional que pueda asociarse a estos diferentes modelos. Es decir, se detecta que los diferentes modelos fracasan o tienen éxito y que ello no va asociado a las características intrínsecas de cada modelo sino a otros factores.
- Un factor de éxito o de fracaso institucional es el grado de adaptación del modelo institucional elegido con la tradición y cultura política y administrativa de cada país. Si hay articulación conceptual entre el modelo institucional seleccionado con la tradición administrativa del país, el sistema suele funcionar mucho mejor que en el caso de que no exista esta articulación y vinculación.
- Es muy importante que un país escape de las rupturas que impliquen cambiar de forma radical de un modelo hacia otro. Si hay rupturas y éstas son profundas, el sistema funciona de forma muy imperfecta. En cambio, si hay continuidad institucional el sistema funciona mucho mejor a pesar de las posibles imperfecciones del modelo institucional.

- Se detecta que el elemento clave que explica un alto o bajo rendimiento institucional es la existencia o no de un modelo de servicio civil de carrera. Si existe un modelo de servicio civil, el rendimiento institucional es alto con independencia del modelo-referente institucional implantado.
- En la gestión de recursos humanos los elementos decisivos para lograr un elevado rendimiento institucional son: a) los procesos de selección (atendiendo a los principios de igualdad, capacidad y mérito) y b) los incentivos económicos de los empleados públicos (es necesario que existan los suficientes para evitar la fuga de los profesionales hacia el sector privado).

Estas aportaciones, así como el conjunto de reflexiones de los capítulos precedentes, sólo pretenden contribuir al análisis de los procesos de cambio de las administraciones latinoamericanas, añadiendo la perspectiva neoinstitucionalista a modo de aparato conceptual para facilitar su interpretación. Partiendo de una visión crítica del impacto de la Nueva Gestión Pública, los diferentes ámbitos abordados en este libro constituyen sólo un punto de partida que los propios autores pretenden continuar a través de una serie de líneas de investigación que hay que desarrollar.

### La continuidad: la agenda de investigación para el futuro

De las conclusiones de este libro se desprende la necesidad de continuar investigando sobre las instituciones que caracterizan las administraciones y la gestión pública en los países de América Latina, así como sus procesos de transformación. A modo de ilustración, en este último apartado se apunta un conjunto de temas que suscitan nuestro interés y que configuran una parte importante de la agenda de investigación de los autores para los próximos años.

Un primer elemento que cabe tener en cuenta es la necesidad de obtener evidencia macro y micro empírica sobre los elementos que configuran las instituciones vigentes en las administraciones públicas, sobre la gestión de recursos humanos y, especialmente, sobre las experiencias de innovación en la gestión pública. En este sentido resulta imprescindible que las instituciones públicas de los países de la región dispongan de datos fiables y ac-

tualizados sobre la situación de sus administraciones públicas y del personal que está a su servicio. En este sentido el primer reto al que se han enfrentado los estudios que constituyen este libro es la ausencia de datos comparados por países que permitan demostrar empíricamente los argumentos y críticas mediante indicadores de carácter cuantitativo. Es muy elocuente que para un tema estratégico para la gestión pública como es el de la gestión de recursos humanos sólo existan unas pocas obras de síntesis (como las de Payne y Carlson, 2002; Sulbrandt, 1989, 2002; y Longo, 2003), pero con notables ausencias en cuanto a países sin datos fiables o actualizados. Ello hace prácticamente imposible realizar estudios comparativos a partir de estadísticas sobre una información tan básica como son el volumen y las características básicas del empleo público.

Un segundo reto es el de lograr mayor evidencia empírica mediante la metodología del análisis de caso que permita comparar entre diversos países de la región elementos conceptuales vinculados a las instituciones y a la gestión pública. Aunque existe una ingente literatura sobre experiencias concretas de gestión e innovación de la gestión (en la que sobresale, por ejemplo, el creciente número de ponencias que anualmente generan los congresos del CLAD) no tenemos, en cambio, literatura comparada sobre estas experiencias que permita el tránsito de las anécdotas a las categorías.

En el marco de la necesidad de incrementar el conocimiento empírico, macro y micro, cuantitativo y cualitativo, de este ámbito de investigación, los temas concretos que se consideran básicos para comprender mejor la problemática de las instituciones públicas de los países de América Latina (y que vienen a configurar una agenda de investigación para el futuro) son:

- El análisis de caso de nuevos diseños organizativos que intenten vertebrar nuevas reglas del juego descontextualizadas de las normas, reglas y valores de las redes institucionales tradicionales.
- El análisis de caso de sistemas de gestión de recursos humanos vinculados también a nuevas instituciones públicas (como las del punto anterior) para analizar empíricamente factores de éxito y de fracaso en la consecución de la dualidad de mérito y flexibilidad.
- El papel institucionalizador de la presencia de mujeres en la dirección pública como ámbito emergente en las agendas de investigación.

- El modelo de desarrollo institucional de los países asiáticos como nuevas referencias internacionales para el análisis de los procesos de configuración institucional de las administraciones de los países de América Latina.
- El análisis comparado con las experiencias de países de la Europa Central y del Este, que han experimentado importantes procesos de transición y transformación político-administrativa, con organizaciones públicas caracterizadas por un bajo nivel de institucionalización.

Hay que resaltar que los dos primeros ámbitos de estudio (análisis de nuevas instituciones y de sus sistemas de gestión de recursos humanos) siguen la lógica de estudios de caso que comparan, en diversos países de la región, las pautas institucionales de determinados ámbitos de gestión sectorial con unas dimensiones abarcables analíticamente y que permiten extraer unas conclusiones generales. Es decir, estos ámbitos representan pequeños «ecosistemas institucionales» sobre los que es posible realizar investigación empírica y un análisis adecuado a sus características. Esta opción se contrapone a la desarrollada mayoritariamente hasta el momento, consistente en el análisis global de las instituciones públicas de los países de la región pero que sólo permite aproximaciones y planteamientos normativos de carácter genérico.

El análisis de estos «ecosistemas institucionales» de nueva implantación, como las nuevas agencias reguladoras que intenten superar las problemáticas de su entorno a partir de la descontextualización e independencia de su contexto más cercano, permite la detección de los factores clave para el desarrollo y fortalecimiento institucional (un ámbito deficitario en la literatura), así como aporta mayor evidencia empírica sobre los factores que inciden en los procesos de crisis y debilidad institucional.

Por el contrario, los tres siguientes se refieren a la introducción de nuevos factores explicativos, tanto internos en referencia a los procesos de consolidación de instituciones como comparados con la introducción de nuevos referentes institucionales que permitan ampliar los estudios transversales internacionales clásicos.

Siguiendo estos planteamientos, los cinco temas que configuran la agenda de investigación para el futuro son:

*1. El análisis de los diseños organizativos que intentan vertebrar nuevas instituciones descontextualizadas de los referentes tradicionales*

Un ejemplo de estos intentos serían las agencias reguladoras independientes que han proliferado durante la última década en los países de la región. En este ámbito se pretende detectar factores de éxito y fracaso en el intento de lograr instituciones públicas fuertes que consigan superar problemas como el clientelismo, el patronazgo o la falta de continuidad y estabilidad institucional.

El objeto de estudio sería, por lo tanto, los diseños institucionales en el ámbito público para hacer frente a las nuevas necesidades de regulación de los países de América Latina. Estos diseños institucionales pueden tomar la forma de innovaciones basadas en el modelo de agencia reguladora autónoma (opción crecientemente mayoritaria en muchos países y sectores) o configurarse dentro del modelo departamental de la Administración pública (por ejemplo, un ámbito de gestión de un ministerio). En muchos casos también aparecen organizaciones con capacidad para incidir en las políticas reguladoras, adoptando formas como los consejos o superintendencias, con distintos grados de dependencia con respecto al poder ejecutivo. Para cada caso será necesario trazar el mapa del conjunto de organizaciones públicas existentes, identificando sus características básicas y las instituciones vigentes.

Algunos de los posibles temas concretos que son objeto de análisis serían:

- Identificar si el modelo institucional es original o bien si se ha optado por incorporar un modelo propio de una experiencia internacional o una mezcla de modelos foráneos, identificando cuáles han sido los referentes.
- Definir el grado de congruencia entre el modelo institucional adoptado con los modelos vigentes en el entorno nacional, la cultura administrativa o la tradición histórica.
- Identificar los canales de transmisión del nuevo modelo institucional y de las innovaciones:
  - Detectar la existencia y el papel de las asociaciones profesionales sectoriales en el ámbito de América Latina con el objetivo de identificar su impacto en términos de dinámicas de iso-

- morfismo institucional y en el logro de mayor independencia y respeto político a las agencias nacionales.
- Detectar el impacto de los organismos internacionales y de la consultoría internacional en la configuración de esos agentes.
  - Identificar el impacto de la red institucional que configura el entorno del ámbito de gestión analizado a partir de la generación de dinámicas de isomorfismo institucional.
- Caracterizar el grado de estabilidad y cambio institucional («efecto Penélope») y las causas y motivaciones de la estabilidad o inestabilidad.
- Definir los modelos de gestión en relación con los ejes centralización/descentralización territorial y gestión directa/gestión indirecta:
- Grado de externalización de la planificación y de las actividades de «inteligencia» de la organización en consultoras o asesores externos.
  - Grado de descentralización de la gestión.
  - Grado de utilización de los partenariados con otros actores públicos y privados para el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios.
- Comparar los diseños institucionales de la agencia con el principal (ministerio) para caracterizar las diferencias en cuanto a modelo institucional:
- Comparar los modelos de organización y de gestión de recursos humanos de las agencias con el principal (ministerio) para apreciar diferencias con relación al clientelismo, al principio de mérito y a la flexibilidad de la gestión, entre otros.

## *2. El análisis de los sistemas de gestión de recursos humanos configurados alrededor de los nuevos diseños institucionales*

En esta segunda línea se plantea, mediante la realización de estudios de caso, el análisis de la configuración de los sistemas de gestión de los re-

cursos humanos impulsados por los nuevos diseños organizativos vinculados a las instituciones emergentes citadas en el apartado anterior, como punto de referencia para identificar factores clave de éxito y de fracaso en el intento de integración de la dualidad de mérito y flexibilidad.

Se plantea en estos términos el análisis del desarrollo de sistemas de gestión de recursos humanos que se basen en los principios de igualdad, capacidad y mérito tanto en el acceso como en la carrera profesional, pero sin generar los vicios propios de la burocratización mal entendida que suele acompañar a muchas de estas opciones. Se propone con ello incorporar al análisis institucional la configuración concreta de los subsistemas que integran la función de personal (selección, carrera profesional y sistema retributivo, entre otros) de estas nuevas organizaciones públicas. Este tipo de aproximaciones debería abordar cuestiones como:

- El análisis de las diferencias efectivas entre los modelos clientelares y los modelos basados en el mérito.
- La identificación y análisis de las buenas prácticas de sistemas de acceso basados en el mérito y que sean gestionados con parámetros de flexibilidad.
- La caracterización de los configuradores básicos de los colectivos profesionales de las diferentes organizaciones públicas (agencias) que configuran los nuevos entramados institucionales, como factor explicativo básico de los rendimientos atribuidos a éstas, incorporando indicadores referidos a:
  - Procedencia de los empleados públicos: mercado laboral en general, sector específico que es objeto de regulación, universidad, instituciones públicas, del «principal».
  - Nivel de rotación/estabilidad y relación con el personal propio de los regulados, carreras profesionales mediante trasvases (de órganos regulados a órgano regulador y viceversa), establecimiento de sistemas de incompatibilidades.
  - Formación internacional de los empleados y grado de socialización con modelos exógenos.
  - Sistemas de socialización y capacitación, atendiendo especialmente a los agentes implicados en ellos y a los contenidos y metodologías utilizadas.

El desarrollo de estos análisis pretende introducir en la agenda de investigación un tipo de estudios de caso que, a partir de los enfoques neoinstitucionalistas, permita dar cuenta del tipo de respuestas efectivas que se ofrecen desde las organizaciones/agencias creadas como referentes para la configuración de nuevos diseños institucionales. La atención concreta al ámbito de la gestión de recursos humanos se plantea como referente para indagar sobre su peso explicativo en relación tanto con el grado de innovación que suponen como con el impacto sobre los resultados obtenidos.

### *3. El papel institucionalizador de la presencia de mujeres en la dirección pública*

A modo de planteamiento integrador de aproximaciones desarrolladas desde otras perspectivas, esta línea de investigación propone indagar sobre el potencial explicativo de la presencia de mujeres en la dirección pública y en los procesos de fortalecimiento institucional.

Con ello se plantea aportar una nueva dimensión complementaria a los estudios clásicos sobre género en los países en vías de desarrollo que vinculan mujer con menor permeabilidad a la corrupción y con mayores habilidades organizativas y de gestión para dotar de bienestar a las familias. En este sentido diversos estudios (Dollar *et al.*, 2001; Swamy *et al.*, 2001) llegan a la conclusión de cómo las mujeres y los hombres adoptan comportamientos diferentes ante el hecho de la corrupción, mostrando las primeras mayores grado de aversión e impermeabilidad a este fenómeno social negativo, y cómo la presencia de las mujeres en altos cargos, tanto de empresas privadas como públicas, supone un freno a las actuaciones corruptas y, por lo tanto, favorece el buen gobierno, el rendimiento institucional y el desarrollo económico-social.

La hipótesis básica de esta tercera línea de investigación sería que la presencia de la mujer en cargos directivos de las administraciones públicas disminuye la corrupción y, con ello, favorece el fortalecimiento institucional de las organizaciones gubernamentales. Según los resultados del estudio, se intentaría identificar las variables que determinan por qué las mujeres tienen un perfil más adecuado para la gestión pública, y también por qué presentan una menor tendencia a penetrar en las redes informales de poder, transacciones de información y otros tipos de recursos.

Este estudio no se debería circunscribir sólo al binomio mujer directiva pública y corrupción, sino que también debería intentar integrar otras variables que influyen en que la presencia de la mujer directiva favorezca el fortalecimiento y el rendimiento de las instituciones públicas. Estas variables están vinculadas a los esfuerzos e inversión en formación por parte de las mujeres y a sus intentos de dirigir y gestionar su entorno familiar. Ambos elementos pueden tener una influencia considerable en la confección de un rol directivo vinculado al género femenino. En concreto algunas de las cuestiones que sería interesante responder en este ámbito de investigación serían:

- Detectar cualitativamente si se considera que la presencia de las mujeres en los puestos directivos de las administraciones públicas favorece el fortalecimiento institucional.
- Definir si los actores implicados perciben a las mujeres que ocupan puestos de dirección pública menos permeables a la corrupción que los hombres. Se trataría de confirmar la hipótesis de que las mujeres directivas tienen, y han tenido a lo largo de su vida, muchas ocupaciones vinculadas a compromisos con la familia, que les ha impedido formar parte de las redes sociales informales de intercambio de favores.
- Analizar los grados de formación de las mujeres directivas (reglada o no, licenciaturas universitarias, posgrados y formación permanente) para apreciar si su contribución al fortalecimiento institucional obedece al hecho de estar más capacitadas profesionalmente.
- Definir concretamente cómo afecta el rol de la mujer en el ámbito familiar sobre las capacidades profesionales de dirección en la gestión y organización del trabajo en el caso de las mujeres directivas.
- Identificar datos estadísticos que proporcionen información sobre el porcentaje de mujeres directivas en las administraciones públicas. Aquí se trataría de confirmar las impresiones de que en el ámbito directivo la presencia de mujeres todavía es escasa en la región, aunque en los últimos años hay una tendencia al alza.

#### *4. El modelo de desarrollo institucional de los países asiáticos como una referencia para América Latina*

Durante los últimos años se han revitalizado y profundizado las relaciones políticas y, especialmente, económicas entre una parte importante de los países de América Latina con diversos países asiáticos. Con la eclosión en la política y la economía mundial de China, y en un futuro inmediato de la India, estas relaciones se multiplicarán y pueden generar una interesante coalición entre ambas regiones que modifique los escenarios mundiales en sus dimensiones políticas y económicas. Es evidente, por tanto, que América Latina hace años que observa con interés a los países asiáticos pero centrando especialmente su atención en la dimensión económica. Además, los países asiáticos en vías de desarrollo muy avanzado (como Corea del Sur, Malasia y Tailandia) podrían ser también referentes institucionales. En este sentido no se trataría de cambiar el isomorfismo hacia Estados Unidos y Europa por un isomorfismo hacia los países asiáticos sino analizar los procesos de construcción institucional del sector público de esos países asiáticos como un referente para los procesos de aprendizaje de los países de América Latina.

Las economías asiáticas consolidadas han utilizado sus redes institucionales públicas de forma intensiva con una interesante combinación entre, por una parte, la tradición y el respeto por los valores y la cultura nacional y, por otra, la introducción de elementos modernos procedentes de las tradiciones institucionales occidentales. También resulta oportuno recordar que este diseño institucional de carácter mestizo fue diseñado por los propios países de la región en contraposición con buena parte de los consejos o imposiciones de los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, PNUD y ADB [Asian Development Bank]), de la consultoría internacional y de terceros países (Stiglitz, 2002). El resultado de este proceso es que esos países han conseguido redefinir unas instituciones públicas estables, sólidas y eficaces que proporcionan seguridad al mercado y favorecen un espectacular desarrollo económico.

Algunos de esos países han implantado modelos de servicio civil de carrera (destaca el caso de Malasia) que funcionan bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito tanto en el acceso como en la carrera administrativa, configurando un potente sistema público atractivo para los profesionales con alto nivel de formación. Es decir, esos países asiáticos han conseguido superar en determinados ámbitos de la gestión pública pro-

blemas muy arraigados en la región, como son la corrupción y el clientelismo.

Para concluir sobre este posible ámbito de investigación, cabe insistir en que no se trata de inspirarse o de copiar los modelos de instituciones públicas de esos países asiáticos de referencia, sino de conseguir más información y analizar estos procesos exitosos de cambio en los modelos de gestión a partir de instituciones públicas lo suficientemente estables y sólidas como para dar seguridad en el mercado y favorecer con ello el desarrollo económico. El objetivo final sería que los países de América Latina aprendieran en cuanto a los principios, la estrategia y los procesos técnicos de fortalecimiento institucional de esos países asiáticos de referencia.

##### *5. El análisis comparado con las experiencias de países de la Europa Central y del Este con organizaciones públicas caracterizadas por un bajo nivel de institucionalización*

En el desarrollo de estudios internacionales comparados resulta habitual encontrar muestras de países seleccionadas a partir de criterios como la región geográfica en la que se encuentran, su vinculación a organizaciones internacionales o, en algunos casos, la mera disponibilidad de datos que faciliten el análisis. A modo de complemento de estas aportaciones, e introduciendo la variable institucional como referente para el establecimiento de estudios comparativos, con esta quinta línea de investigación se propone la exploración de análisis comparados entre países de regiones que presentan similitudes en cuanto al grado de institucionalización de sus organizaciones públicas.

En los análisis de los procesos de transición, democratización y transformación de los sistemas administrativos de los países de la Europa Central y del Este, especialmente de aquellos que recientemente se han integrado en la Unión Europea, resulta habitual atender a las influencias de organismos internacionales, al papel de determinados sistemas de asesoría y consultoría internacional que han participado en el proceso, así como al surgimiento de nuevos ámbitos de gestión.

Algunos rasgos, como la presencia de importantes grados de informalidad en las estructuras y dinámicas de funcionamiento de las administraciones públicas, que complementan la existencia de marcos institucionales fragmentados, o la aparición de experiencias exitosas de innovación

que, sin embargo, no pueden extenderse fácilmente al resto del entramado institucional público, son algunos de los elementos que permiten argumentar la oportunidad y conveniencia de la comparativa que se propone.

En la misma línea, algunos autores como K. Goetz (2001) sugieren la introducción de «lentes latinos» (en referencia a los países de la Europa mediterránea) para completar el análisis de los procesos de transformación de los países de Europa Central y del Este, atendiendo a las dificultades explicativas de enfoques centrados en referentes exclusivamente anglosajones.

Siguiendo la perspectiva neoinstitucionalista, el tipo de estudios comparativos que se propone tomaría como objeto de estudio los elementos tratados en diversos capítulos del libro, con especial atención a la configuración de los sistemas de gestión de recursos humanos atendiendo a su carácter transversal, de incidencia en el resto de ámbitos clave de gestión y, al mismo tiempo, al peso explicativo que se le ha otorgado en cuanto a dar cuenta del entramado institucional vigente en las administraciones públicas. Desde estos planteamientos se centraría la atención en las dinámicas vigentes de configuración de los sistemas de servicio civil, considerando sus precedentes, sus referentes externos y, especialmente, el papel desempeñado por las redes de actores vinculados a su definición y desarrollo.

Estos estudios sólo constituirían el punto de partida para investigaciones de mayor alcance que permitan establecer comparaciones efectivas basadas en el grado de consolidación de las instituciones propias de ámbitos de gestión compartidos, aportando asimismo argumentos sobre su incidencia en los resultados y la capacidad de las administraciones públicas para así dar respuesta a los retos que les planean las sociedades contemporáneas.

De las aportaciones realizadas en este libro se destaca, en la misma línea, la conveniencia de desarrollar estudios y argumentos a partir de la propia realidad institucional latinoamericana, incorporando elementos externos de referencia a modo de comparación pero sin desatender las particularidades que caracterizan a los países de la región.

El desarrollo de estas cinco líneas de investigación se apunta sólo a modo de indicación de la oportunidad y conveniencia de explorar, desde los enfoques neoinstitucionalistas, los procesos de configuración, desarrollo y transformación de las administraciones públicas y, por ende, de sus gobiernos, en especial en un área tan compleja y variable como es América Latina.



---

## Bibliografía

- Accenture (2003), *Outsourcing en la Administración pública: la evaluación hacia la aportación de valor*, serie Directivos del Sector Público.
- Arthur, W. B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in Economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Ayala Espino, J. (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ballart, X. y C. Ramió (2000), *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo cambiante*, Washington.
- Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2000), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- Barzelay, M. *et al.* (2002), «Designing the Process of Public Management Policy Change: Practical implications of Case Studies on Brazil and Peru», documento del IDB para *Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network*, Washington.
- Bazaga, I. *et al.* (1998), *El consumo y la calidad de los servicios públicos. Estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Ayuntamiento de Coslada, Madrid.
- Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- Blair, T. (1998), *La Tercera Vía por Tony Blair*, El País-Aguilar, Madrid.
- Bonifacio, J. A. y G. Falivene (2002), «Comparative Analysis of Labor Relations in the Latin American Civil Service: Argentina, Costa Rica, Mexico, and Peru», documento del IDB para *Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform*, Washington.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001), «Reforma da nova Gestao Pública: Agora na

- Agenda da America Latina, no entanto», *International Journal of Political Studies*, nº 3 (1).
- Castells, M. (2001), *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Cohen, M., J. G. March y J. P. Olsen (1972), «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, nº 17 (1), pp. 1-25.
- Collier, R. B. y D. Collier (2002), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.
- Criado, J. I. (2004), «Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España», *Gestión y Política Pública*, vol. 13, nº 2.
- Criado, J. I. y M. C. Ramilo (2001), «E-Administración: ¿un reto o una nueva moda para las administraciones del siglo XXI? Algunos problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 61 (I).
- Crozier, M. (1974), *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Deal, T. E. y A. A. Kennedy (1999), *The New Corporate Cultures*, Perseus Books, Nueva York.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1991a), «The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, nº 48.
- (1991b), *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Dollar, D., R. Fisman y R. Gatti (2001), «Are Women Really the «Fairer» Sex? Corruption and Women in Government», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 46.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- Ferguson, M. (2000), «E-Government Strategies: the developing international scene», ponencia presentada en la Conferencia *Internet, Democracy and Public Goods*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- Figueroa, R. (2002), «Senior Public Management Systems in Latin America: Analysis, Perspectives and Conclusions», documento del IDB para *Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform*, Washington.
- Fligstein, N. (1991), «The structural transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979», en P. DiMaggio y W. Powell, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago.

- Gaetani, F. (1998), «A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos», *Revista do Serviço Público*, 49 (2).
- Gartner Group (2000), *Singapore's E-Government Initiative*, Gartner First Take, Stamford, Connecticut.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley, California.
- Giddens, A. (1999), *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid.
- Gil, M. A. (1999), *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*, Pirámide, Madrid.
- Gobierno de Nueva Zelanda (2001), *E-Government. A vision for New Zealanders*.
- Gobierno holandés (2000), «Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen», *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Parlamento holandés.
- Goetz, K. (2001), «Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?», *Journal of European Public Policy*, vol. 8, nº 6, pp. 1.032-1.051.
- Hall, P. (1992), «The Movement from Keynesianism to Moneraism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s», en S. Steimo, K. Thelen y F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, P. y R. C. R. Taylor (1996), «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44, nº 5.
- Harvard Group on Networkenabled Services and Governmnet (2000), *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide fort he 2000 election and beyond*, HPGNSG, John F. Kennedy Scholl of Government.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Hood, Ch. (1997), «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la Administración Pública progresiva a la Nueva Gestión Pública?», en Quim Brugué y Joan Subirats, eds., *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid.
- (1998), «Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path Dependent Political Re-Engineering or Trobriand Cricket?», *Governance*, vol. 11, nº 4.
- Horn, M. J. (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Immergut, E. M. (1998), «The Theoretical Core of the New Institutionalism», *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34.
- Instituto de Estudios Fiscales (1997), *Valores de responsabilidad pública*, módu-

- lo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Jepperson, R. L. (1991), «Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism», en P. DiMaggio y W. Powell, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Jiménez Asensio, R. (1998), *Altos cargos y directivos públicos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Johnson, R. N. y G. D. Libecap (1994), *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jordana, J. (1995), «El análisis de los Policy Networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3 (mayo-agosto de 1995).
- (2001), «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional», documento para BID, Washington.
- (2002), «Descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia», documento para BID, Washington.
- Jordana, J. y C. Ramió (2002), *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina*, BID, Buenos Aires.
- (2003), «Trade policy institutions: comparative analysis», en Robert Devlin y Antoni Estevadeordal, eds., *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*, Inter-American Development Bank, Washington.
- Kaufmann, D. A., A. Kray y P. Zoido-Lobaton (2000), *Aggregating Governance Indicators*, World Bank, Washington.
- Kiser, L. y E. Ostrom (1982), «The Three Worlds of Action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches», en E. Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills.
- Krasner, S. (1984), «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», *Comparative Politics*, nº 16.
- Lanzara, G. F. (1999), «Por qué es tan difícil construir las instituciones», *Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 152 (enero-marzo).
- Levi, M. (1997), «A model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis», en M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman, *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levitt, B. y J. G. March (1990), «Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning», en O. Williamson, *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press, Nueva York.
- Longo, F. (2003), «Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya», en A. Fernández, X. Muñoz y X. Sisternas, coords., *In-*

- forme Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- (2004), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, Barcelona.
- López, J. y A. Gadea (2001), *Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- López, J. e I. Leal (2002), *E-Gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- López Casanovas, G., dir. (2003), *Els nous instruments de la gestió pública*, La Caixa, Barcelona.
- Losada, C. y J. Xirau (1995), «Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2.
- Mahoney, J. (2000), «Path dependence in historical sociology», *Theory and Society*, nº 29.
- March, J. G. (1991), «Exploration and Exploitation in Organizational Learning», *Organization Science*, nº 2.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1983), «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Government», *American Political Science Review*, nº 77.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nueva York.
- (1997), *Redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes, eds. (1992), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford.
- Mas, J. y C. Ramió (1998), *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Alfaomega, México.
- Melem, J. F. (2000), *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona.
- Meyer, J. W. y B. Rowan (1991), «Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony», en P. DiMaggio y W. Powell, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Meyer, J. W. y W. R. Scott (1992), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Sage, Londres.
- Micklethwait, J. y Wooldridge (1998), *La hora de los gurús. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mintzberg, H. (1990), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.
- (1996), «Managing government, governing management», *Harvard Business Review*, mayo-junio, pp. 75-83.

- (2005), *Directivos, no MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Deusto, Barcelona.
- Noll, R. (1983), «The Political Foundations of Regulatory Policy», *Zeitschrift für die gesamte Straatswissenschaft*, nº 139.
- North, D. C. (1991), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCDE (1987), *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid (1996, 3ª edición traducida).
- (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MAP, BOE, Madrid (versión traducida de 1997).
- (1998a), *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, OECD Publications Service, París, <[http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)15](http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)15)>.
- (1998b), *L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*, EAPC-Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policymaking*, OECD Publications Service, París, <<http://www.oecd.org/puma/>>.
- Olsen, J. P. y G. P. Peters (1996), «Learning from Experience?», en J. P. Olsen y G. P. Peters, eds., *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994), *La reinención del Gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Osborne, D. y P. Plastrik (1998), *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el Gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Oszlack, O. (2001), «El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos de futuro», ponencia presentada en el *VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Palomar, A. (2000), *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid.
- Payne, J. M. e I. Carlson (2002), «Cross-country comparisons of public employment and pay of 26 Latin American and Caribbean countries», documento del IDB para *Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network*, Washington.
- Peters, B. G. (1992), «The policy process: an institutionalist perspective», *Canadian Public Administration*, vol. 35, nº 2 (verano de 1992).
- (1999), *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*, Painter, Londres.
- Peters, T. y R. Waterman (1982), *En busca de la excelencia. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de Estados Unidos*, Folio, Barcelona.

- Pierson, P. (2000), «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, junio de 2000.
- Pollit, Ch. (2002), «The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects», en E. Ferlie, K. McLaughlin y S. B. Osborne, eds., *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Routledge, Londres.
- Pollit, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Powell, W. W. (1991), «Expanding the Scope of Institutional Analysis», en P. DiMaggio y W. Powell, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Pratchett, L. (1999), «New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints», *Public Administration*, vol. 77, n° 4.
- Prats i Català, J. (1987), «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas», *Documentación Administrativa*, n° 210211 (mayo-septiembre de 1987).
- (2000), «Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional», documento electrónico incluido en la *Biblioteca IDEAS* del IIGP-NUD, col. Documentos, n° 58, <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/>>.
- Quermonne, J. L. (1994), *La organización administrativa del Estado*, EAPC, Barcelona.
- Ramió, C. (1999), «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical», *Instituciones y Desarrollo*, n° 5.
- (2000), «Problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos», *Prospectiva*, n° 17.
- (2001), «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, n° 21, octubre de 2001.
- (2002), «Os modelos de orientações estratégica (MOES): uma adaptação do enfoque estratégico para o redesenho organizacional nas administrações públicas», *Revista do Serviço Público*, n° 4 (52), Brasília.
- (2002), «Las auditorías de gestión: la evaluación de las dimensiones organizativas en la Administración Pública», en R. Bañón, comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- Ramió, C. y J. Jordana (2003), «Diseños institucionales de la política comercial exterior de los países de América Latina», *Reforma y Democracia*, n° 27.
- (2005), «El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 25.

- Ramió, C., J. Mas y J. Santolaria (1999), «L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre els Models de Gestió Pública Emergents: la Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadans», en E. Salvador, ed., *Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- Ramió, C. y M. Salvador (2002), «Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas», *Revista Prospectiva*, México.
- (2003), «Repensando la función pública como institución. Oportunidades y amenazas para su extensión a las realidades político-administrativas latino-americanas», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 65.
  - (2004), «Administrative Reforms in Globalized World: Human Resource Management in Latin America's Public Administration», en D. Levi-Faur y E. Vigoda, *Public Policy and Public Management in a Globalized World*, Marcel Dekker, Nueva York.
- Salvador, M. (2001), «El papel de las instituciones en la gestión de las Administraciones Públicas», *Reforma y Democracia*, nº 20.
- Santolaria, J. (2002), *Criterios de trabajo de los consultores de Administraciones Públicas*, mimeo.
- Sanz Menéndez, L. (1997), *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*, Alianza, Madrid.
- Schiavo-Campo, S., G. de Tomasso y A. Murkherjee (1997), «An international Statistical Survey of Government and employment and Wages», PRWP 1806, The World Bank.
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks.
- Spink, P. (1997), «Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform», ponencia presentada en el Congreso Latin American Studies Association, México.
- Stiglitz, J. E. (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.
- Stinchcombe, A. (1968), *Constructing Social Theories*, University of Chicago Press, Chicago.
- Subirats, J. (2001), «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y TIC», *Working Papers de Democraciaweb*, <<http://www.democraciaweb.org/subirats.pdf>>.
- Sulbrandt, J. (1989), «El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países», documento elaborado por encargo del CLAD <<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>>.
- (2002), «Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región», documento elaborado por encargo del CLAD, con el apoyo financiero de la UNPAN, United Nations Online Network in Public Administration and Finance <<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>>.

- Swamy, A., S. Knack Lee, y O. Azfar (2001), «Gender and Corruption», *Journal of Development Economics*, vol. 64.
- Tange, Eg. (1996), *Contra funcionarios*, Edhasa, Barcelona.
- Thelen, K. (1999), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, vol. 2.
- Thelen, K. y S. Steinmo (1992), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en S. Steinmo, K. Thelen y F. Lonstreth, eds., *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tolbert, P. S. y L. G. Zucker (1996), «The Institutionalization of Institutional Theory», en Clerg, Hardy, Nord, eds., *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres.
- UPF (2000), *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet*, Estudis de Ciències Polítiques i Gestió pública, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Villoria, M. y A. Iglesias (2000), «Programas de reorganización y modernización administrativa: marco teórico y análisis de caso», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 56.
- Weir, M. (1992), «Ideas ant the politics of bounded innovation», en S. Steinmo, K. Thelen y F. Lonstreth, eds., *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

