

Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional

Carles Ramió Matas

Presentación

El objeto de este artículo es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre algunos problemas derivados de la implantación de la denominada Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas de los países latinos. 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 forma general que permita agrupar tanto a los países de América Latina como a los países 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.

El artículo hace un rápido repaso al contexto, causas y contenidos de la Nueva Gestión Pública, estructurando las diferentes estrategias que se agrupan en dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales, y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas. La visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas resistencias, un ejemplo más de unos tiempos muy aficionados al “pensamiento único”. Ante esta situación, el objeto básico de este estudio es presentar y analizar los problemas de la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en nuestros países.

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; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. Finalmente, el artículo expone un conjunto de propuestas tentativas que contribuyan a superar los problemas antes descritos y que faciliten 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.

Los fundamentos teóricos que utiliza este estudio son muy variados debido a la amplitud del poliédrico objeto de análisis y al diseño de una variada línea argumental. Evidentemente se analiza una parte de la literatura de la Nueva Gestión Pública y, más en general, de gestión pública y de teoría de la organización. Otra aproximación mantiene relación con el Estado y su vinculación con los regímenes de bienestar utilizando la conceptualización, ya clásica, de Gösta Esping-Andersen (1993) y algunas formulaciones del Banco Mundial (1997). Otra fuente teórica importante es el neoinstitucionalismo para explicar fenómenos como el isomorfismo y el *decoupling*. Se utiliza el neoinstitucionalismo organizativo cultural que se vincula con las corrientes de cultura organizativa de la teoría de la organización. Finalmente, también se hace referencia a planteamientos de la teoría de la regulación para argumentar algunos problemas relacionados con la externalización de los servicios públicos, que es la base de la denominada Administración Relacional.

Es evidente que este estudio no tiene la fuerza ni el espacio suficiente para agotar todos los problemas y disfunciones derivadas de la implantación de las estrategias de modernización, vinculadas a la Nueva Gestión Pública, en los países latinos. Pero representa un esfuerzo por priorizar y ordenar las disfunciones más relevantes detectadas hasta el momento y para presentar unas primeras propuestas tentativas que contribuyan a iniciar un proceso de superación de los problemas descritos y analizados.

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

Es habitual posicionar la administración pública contemporánea en varias encrucijadas, y una de éstas es 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 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 que puede llegar a poner en cuestión 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, disminuyen los apoyos al sistema político (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 la administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más substantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

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

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser 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, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen 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 muy 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 de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Veamos seguidamente, a un nivel esquemático, las características, problemas y críticas de las corrientes neoempresariales y de las corrientes neopúblicas de la Nueva Gestión Pública. Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.

- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.

- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.

- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.

- 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 de los servicios públicos.

- Todo lo anterior se materializa 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:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.

- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en 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.

- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.

- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y 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 economicismo y gestión.

- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

¿Cuáles son los problemas o críticas en relación con estas dos formas de interpretar la gestión pública (corrientes neoempresariales *versus* corrientes neopúblicas)? Las críticas y problemas asociados a las corrientes neoempresariales son:

- Existen problemas de cara a vincular el Estado Relacional con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.

- En relación con el modelo de Administración Relacional, hay que tener presente que una Administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.

- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).

- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.

- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas “excelentes” en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo) (Micklethwait, Wooldridge, 1998).

- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*.

- Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia, atenúan las responsabilidades que tendrían en relación con los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica.

- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos para obtener recursos es estable (si es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.

- Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.

- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas son:

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficit técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.

- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

Tabla 1
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

Fuente: Ramió, Mas, Santolaria (1999).

Hay que reconocer, como se ha mencionado anteriormente, que 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 a un nivel de 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 públicos están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales, sino que hay que implantar determinadas técnicas y *recetas* y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética públicos hay primero que interiorizarlos como valores y después “cargar” con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora.

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

2.1. La definición del modelo de Estado: el cómo no puede responder el qué

Aclarando el título de este subapartado: el *cómo* hace referencia a la forma de gestionar, que es lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública; el *qué* hace referencia al modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar en los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado. Nuestra hipótesis es que 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 implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el *cómo* (forma de gestionar) acaba definiendo el *qué* (modelo de Estado).

En este sentido hay que abandonar la idea de que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión, sino que hay que tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos y administrativos. Además, todos estos instrumentos han nacido en países anglosajones que, con anterioridad, sí hicieron el esfuerzo de definir previamente su modelo de Estado. Es innegable que buena parte de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública que provienen de EE.UU., 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) en lo que de forma más correcta se puede denominar como sociedad del bienestar. En efecto, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública alteran las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. De la misma forma, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública priorizan más la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios como puede ser el de la equidad.

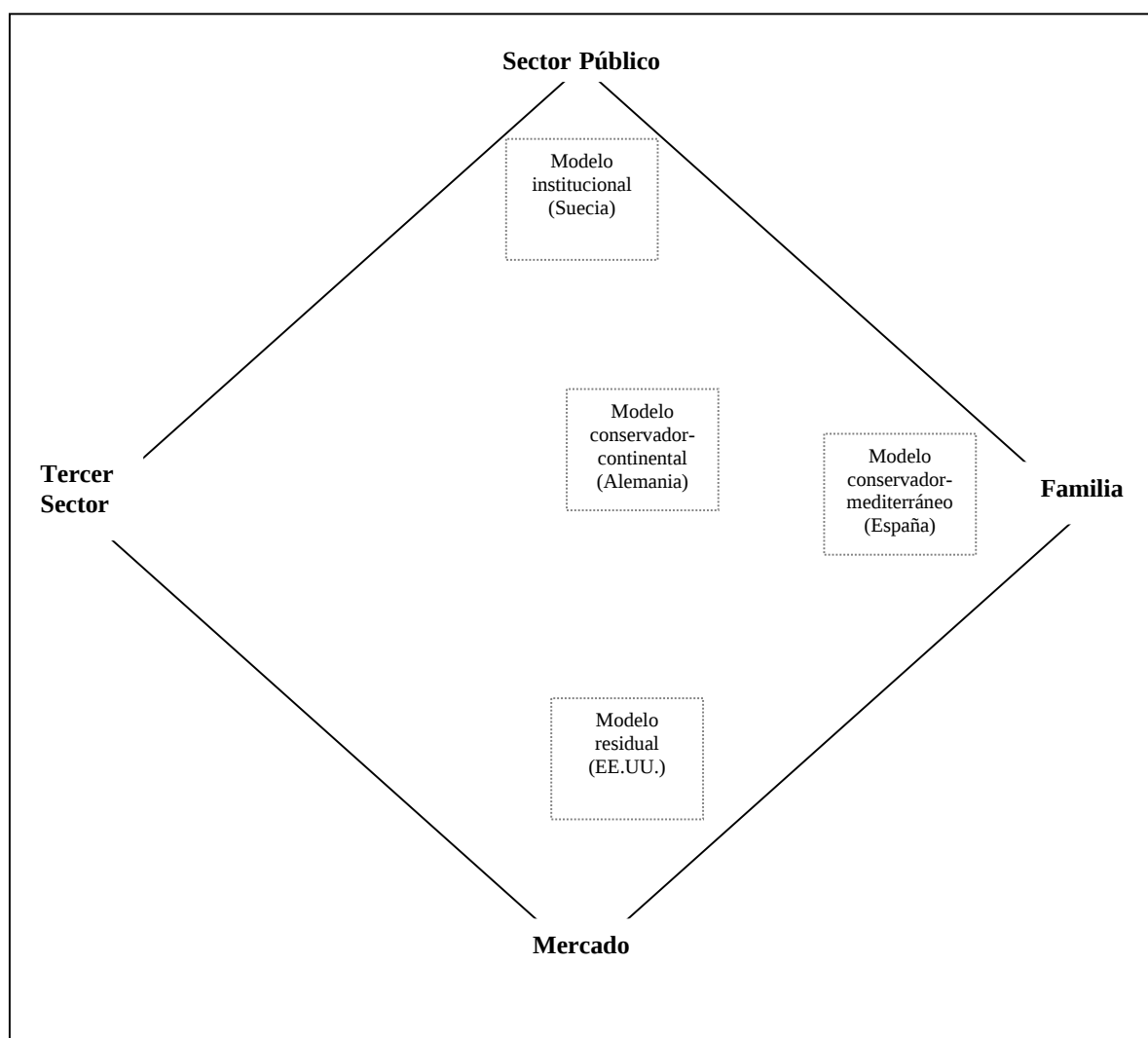
En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar. En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro de carácter neoliberal. Pero si América Latina no sólo observara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa, podría apreciar que hay en el debate actual distintas opciones de modelos de Estado que van asociados a diferentes concepciones de la gestión pública. Veamos, a modo de ejemplo, los modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar que presenta Gösta Esping-Andersen (1993).

La estructura de producción de bienestar en las sociedades desarrolladas occidentales tiene cuatro ejes fundamentales y, en función de su enlace, podemos tratar de distinguir tipos ideales de lo que se ha venido llamando regímenes (o Estados) de bienestar, que están asociados 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. Además habría que añadir la producción de bienestar; derivada del tercer sector (ONGs, 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” (ver figura1) 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 nuestras sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuál/es de estas cuatro dimensiones represente/n la/s fuente/s principal/es de producción de bienestar para la ciudadanía. Concretamente, para ver 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 eficiente y equitativamente los recursos y que la protección social es fuente de abusos, corrupción social y ociosidad. Esta formulación originaria, que decayó en la época keynesiana que contribuyó a configurar el denominado Estado de bienestar, hoy encuentra nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea es que el mercado es emancipador de los individuos cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones: todo el mundo trabajará y se autoproveerá de bienestar. Los riesgos que existen sólo serán destructivos 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. Si se considera que el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas es cuando se introduce el concepto de “desmercantilización”, consistente en crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales. 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 tendido a considerar la necesidad de una “desfamiliarización” ya que las familias también generan en su seno importantes asimetrías. Si pensamos 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 1
“Rombo” de la provisión de servicios y de bienestar



Fuente: Elaboración propia a partir de Esping-Andersen (1993).

Los intercambios en la familia funcionan por lo general sobre la base de nexos de reciprocidad (no hay pagos); en el mercado se intercambian recursos y en el Estado los intercambios se basan en la redistribución. Esta 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 “desfamiliarización” 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 (ver tabla 2).

El primer modelo de régimen de bienestar, siguiendo a Gösta Esping-Andersen (1993), es el denominado *institucional*, que se encuentra en los países escandinavos. En estos países la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica es el individuo y, de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a los miembros. Se trata, pues, de un Estado de bienestar muy desfamiliarizado y basado en la ciudadanía, y en el que la provisión estatal tiene una amplitud de carácter universal. El sector público de este modelo es enorme y provee todo tipo de servicios, y redistribuye las rentas, lo que implica una desmercantilización muy acentuada. Ésta es tan elevada que los derechos de los individuos son bastante independientes del mercado (de su posición en la escala productiva). Este Estado de bienestar se denomina socialdemócrata, y en un plano más operativo se puede destacar como característica básica que la financiación corre a cargo de los fondos del Estado cubiertos con impuestos generales con una tendencia muy progresiva, que son administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. Ciertamente, la presión fiscal es elevada pero la cuantía y la profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no únicamente transferencias) es muy alta. Esto se debe a que, además de la financiación y la gestión, también la provisión de servicios es pública. Cabe señalar, también, que la provisión pública de servicios, sobre todo los sociales, es una fuente de creación de ocupación muy importante en estos Estados.

El modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad (es decir, descarta la provisión privada de servicios públicos por generar asimetrías sociales), vinculación que hace inviable 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*, que sigue, sobre todo, los Estados Unidos, pero también 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, es una elección que perpetúa un *status quo* en que la familia (y, en especial, las mujeres) soporta con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. Es decir, en este modelo liberal de base individualista no se parte, en teoría, de un concepto elaborado de familia; pero esto acarrea que no se implemente política alguna de emancipación (desfamiliarización) relevante. En estos Estados es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene sólo un papel asistencial menor. La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad está muy limitado ya que la asistencia pública está focalizada en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar, y esto le 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 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 es responsabilidad de cada ciudadano 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; ésta se inspira en los principios conceptuales de este modelo de Estado, y sus estrategias vinculadas al mercado y a la eficacia y eficiencia son elementos esenciales del mismo.

Tabla 2
Modelos de Estado de bienestar

	<i>Sector público más implicado en la economía (EB institucional)</i>	<i>Sector público menos implicado en la economía (EB residual)</i>	<i>Sector público implicado en la economía (EB conservador)</i>	
			<i>continental</i>	<i>mediterráneo</i>
<i>“Desmercantilización”</i>	Alta	Baja	Media	Media
<i>“Desfamiliarización”</i>	Alta	Mediana	Baja	Muy baja
<i>Solidaridad</i>	Alta	Muy baja	Media	Media
<i>Unidad básica</i>	Ciudadano	Individuo	Familia	Familia
<i>Ejemplos</i>	Suecia, Finlandia	EE.UU., Reino Unido	Austria, Alemania	España, Portugal

Fuente: Ballart, 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 se fundamenta en hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar 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 de edad, 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 radica 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, no se basa en impuestos generales para su financiación, sino en impuestos a un sistema diferenciado de seguridad social. Estos fondos generalmente son controlados por un mecanismo institucional tripartito (Gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales). La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada porque existen diversos engranajes y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria 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, 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 implementación debido a las complejidades corporativas asociadas a este modelo de Estado.

Finalmente, hay que destacar 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 de las pensiones y de la sanidad 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 era llevada a cabo, hasta hace pocos años, por instituciones públicas. Otra característica es que hay 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, aquí están mucho más desarrolladas las transferencias económicas que los servicios públicos. De todos modos, la principal característica de este submodelo *europo-mediterráneo* reside en el “familiarismo”, que es mucho más elevado que en el resto de Estados continentales debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Así, las unidades familiares son las que generalmente se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo como en Escandinavia. El Estado, en este modelo, viene a ser 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, por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, en la tipología a menudo se justifica 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 en relación con el PIB y poseen un volumen muy importante de empleados públicos. En el régimen de bienestar residual, el sector público tiene un protagonismo mucho menor, interviene lo menos posible y presta pocos servicios públicos. Los países que siguen este modelo tienen bajos porcentajes de gasto público en relación con el 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, se constata que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que complica el rol que debe jugar 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, este 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 (ONGs, 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 jugar 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 países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes 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 neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico. 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*).

2.2. El isomorfismo institucional: los problemas de imitar modelos institucionales de otras tradiciones administrativas

Ya se ha hecho referencia que 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 a 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 “importar” estas estrategias modernizadoras.

En este subapartado se analizarán secuencialmente tres dimensiones: una primera, que intenta responder por qué los países latinos han decidido implantar instrumentos vinculados a instituciones que les son extrañas; una segunda dimensión, que demuestra las dificultades y los fracasos asociados a la implantación de estrategias que forman parte de modelos administrativos ajenos; y, finalmente, una tercera dimensión, que intenta 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.

Desde el neoinstitucionalismo se define el concepto de institución asociándolo genéricamente a la idea de “reglas del juego” que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico. Una institución está conformada por normas, procesos y valores que configuran una determinada “manera de hacer” y genera una suerte de “lógica de lo apropiado” (March, Olsen, 1997), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayuda a los actores a 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, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su papel. En este sentido, la institución impacta sobre los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado, y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera, la institución no establece sólo un marco de referencia para los actores, sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno (Salvador, 2001).

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. Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional (DiMaggio, Powell, 1991)¹:

- Isomorfismo coercitivo: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina.

- Isomorfismo mimético: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a 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 modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. Este sería el caso de algunos países de la Europa mediterránea, entre los que destaca España.

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 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 aquellos países, una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas elites 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 que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Pero el problema reside en que instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo continental de Administración, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de 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 a 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 esta pauta de actuación en 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, Zucker, 1996). En este proceso de institucionalización, sin embargo, suelen aparecer situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. Diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer, Rowan, 1991; Meyer, Scott, 1992; Tolbert, Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales 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 implicados.

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 que se adecuan a los valores y pautas de actuación propias del contexto administrativo en el que se implantan. El *decoupling* genera así 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 nuestro caso, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública) en el sentido que el *decoupling* puede suponer “un cambio que no cambia 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 de 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 hace difícilmente implementable buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública. De nuevo aparecen las diferencias, desde otra perspectiva que la analizada en el apartado anterior, entre los modelos de Estado anglosajones y los modelos de Estado latinos. El modelo de Estado de los países anglosajones representa una combinación de “Estado soberano” y “Estado supermercado”² (March, Olsen, 1997; Villoria, Iglesias, 2000) (ver tabla 3), cuyos componentes facilitan cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático 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 institucional³ (March, Olsen, 1997) en el caso de los países latinos mediterráneos más desarrollados, que implica que tienen grandes dificultades para absorber las transformaciones propuestas por la Nueva Gestión Pública.

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

- 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 fuerte 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.

Tabla 3
Modelos de Estado y cambio institucional

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

Fuente: Elaboración propia a partir de March, Olsen (1997).

2.3. El impacto sobre la cultura organizativa: las implicaciones de una cultura empresarial en el sector público

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. La cultura organizativa 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, 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 ocasiones, 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 de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. A un nivel general, una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología.

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

- Define 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.

- Transmite 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 con una cierta autonomía respecto 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.

- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, genera compromisos amplios que permiten 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 sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización, en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

Se ha podido demostrar que la administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que, al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas, la administración pública agrupa varias culturas organizativas. Es, en conclusión, una macroorganización donde coexisten diversas culturas. La administración pública, como organización multicultural (Ramíó, 1999), no ha sido todavía analizada aunque sugiere algunos temas a tratar. Una de las cuestiones más interesantes a analizar podría ser cómo la multiculturalidad de la administración pública puede generar diversos conflictos por la inevitable confrontación entre varias pautas culturales.

¿Qué sucede cuando, de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que suele encontrarse en los países latinos, cuando se impulsa en una administración pública una cultura organizativa de carácter neoempresarial, es que en esta Administración se encontraba previamente una cultura organizativa muy poco asentada y cohesionada, salvo en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo. Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choque entre culturas y, entonces, no hay casi conflicto. Es como llenar totalmente una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural; hay una nueva cultura organizativa que barre 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, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que se supera 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 escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública... ¿Cuántos de nuestros buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos?; ¿y 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, al sector público. Al fin los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas. Es como si se hubiera caído otro muro, mucho más sutil que el muro físico que separaba el socialismo real del capitalismo. Estamos ante un muro que cuando cae no hace ruido y que al principio apenas genera destrozos. Estamos ante una fase de silencio clínico y cuando los síntomas sean evidentes quizás no tengamos tiempo de frenar la enfermedad.

¿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 *misionera* (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 (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 lógico choque 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 de 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 gestión pública. Poco a poco se irán perdiendo los complejos en relación con los gestores del sector privado...

En definitiva, hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido 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. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no posee 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 es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los 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 los valores de los empleados públicos; tiene también 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. Estos cargos han observado con desconfianza unos valores burocráticos apegados a dinámicas obsoletas que se han vinculado erróneamente con los valores públicos. Esto ha supuesto una cierta beligerancia de una parte de la clase política hacia los valores públicos (o lo que creía

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 la de los países anglosajones. La administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado escasamente en un nivel colectivo por los resultados del sector público, y sólo plantea una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. La preocupación de los ciudadanos, a un nivel colectivo, tradicionalmente se ha concentrado en las entradas del sector público; por ejemplo, cómo escatimar los recursos económicos que percibe por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de bienestar. En el plano individual, 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 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.

Tabla 4

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

Cultura previa	+ Valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública	Resultado
Cultura débil (escasos valores públicos) <i>Mayoritaria en las administraciones latinas</i>		Cultura empresarial sin valores públicos
Cultura fuerte (potentes valores públicos) <i>Minoritaria 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.

2.4. Las dificultades de la Administración Relacional en un contexto de gobierno multinivel: ¿quién controla la agenda? y los problemas derivados de las “capturas”

Una de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional, que supone la ruptura con el modelo de administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación, y refiriendo 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 implementadas por las distintas “islas” instrumentales. El mecanismo básico que configura una Administración Relacional es la externalización de servicios públicos, que implica la gestión de éstos por entidades privadas con y sin ánimo de lucro.

Además de gestionar siguiendo un modelo de Administración Relacional, ello se hace 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 de nuestro entorno 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, éstas gestionan sus redes de servicios con una gran soledad. Incluso las administraciones públicas con mayores dimensiones (caso de la administración central o de 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.

La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos 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) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs⁴), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue a mediano 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.

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

La combinación de la externalización con la cultura neoempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la

administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) los problemas de “capturas” y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *Los problemas de “capturas” y de potencial corrupción*: 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 los conocidos casos de corrupción 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 cualquier modo, 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 reguladoras. Muy estudiada por la literatura es la situación de “captura” del regulador por el regulado (Noll, 1983): 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 reguladoras, 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 reguladoras. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de “captura” y de corrupción. Esto supone ampliar 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 neoesempresarial 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*: se suele decir académicamente que estamos, como se ha mencionado anteriormente, ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora, pero que no gestiona) en el marco de un gobierno multinivel. 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 trabajamos en un 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, que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en la 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 públicas esté en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración pública considerada individualmente.

2.5. Los problemas de la flexibilidad administrativa: de la postburocracia a la preburocracia clientelista

Los cuatro grupos de problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a un quinto problema: la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia. 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 postburocráticos. Las organizaciones públicas postburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer la consecución de 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.

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que estemos experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca hemos disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales en el sentido 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 poseído 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 de 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 nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es el desarrollo de unas instituciones postburocráticas, sino de unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si damos por bueno el principio de que la “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones (públicas, en nuestro caso) y de sus capacidades de acción colectiva (Prats, 2000), se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

3. 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 nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización 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 reconducción de la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes e incipientes que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. 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 públicos no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas, sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad.

Los objetivos de la estrategia de revalorización del sector público están relativamente definidos pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuya a su consecución. En este sentido, sin ánimo ni competencia suficiente para poder ser exhaustivos, se pueden destacar algunos elementos:

1) Los partidos políticos de cada país, con representación parlamentaria, deben definir el modelo de Estado que configure el sistema autóctono nacional de provisión de bienestar y de desarrollo humano a los ciudadanos. El Estado neoliberal o residual es una opción más, pero no es la única ya que hay muchas formas distintas dentro de los ejes intervención positiva *versus* intervención negativa y búsqueda de la eficiencia 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.

2) 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 nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.

3) Los cargos electos, con la participación del resto de las formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces.

4) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.

5) Una primera fase de formación es 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.

6) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Hay que evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.

En relación con 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:

1) Planificar, a un nivel integral de una Administración, 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.

- Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización.

- Hay que definir 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 con 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).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce cómo se gestiona (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.

3) 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, 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.

4) Hay que diseñar que una parte de la administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones, así como diseñar 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.

5) Establecer 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 atender, 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* y de 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: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter efficientista. 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 consiste en 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 la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de nuestros países. Hay que pasar del “que piensen e inventen ellos” (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la administración pública.

Notas

¹ Estos autores también hacen mención a un tercer tipo de isomorfismo: la presión normativa, en referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se considera “buenas prácticas” a reproducir.

² La Nueva Gestión Pública es un producto de este modelo de Estado, pero en otros contextos institucionales este modelo de Estado es el resultado de la implantación de la Nueva Gestión Pública.

³ De todos modos, el modelo de Estado institucional es un reflejo de los países del norte de Europa, en especial, de los países escandinavos.

⁴ En este sentido, hay que destacar la fuerza con la que ha surgido el tercer sector (ONGs, fundaciones, asociaciones, etc.), que ha aprovechado los espacios libres que ha dejado la administración pública.

Una parte importante de estas nuevas organizaciones ha adoptado pautas parecidas a las de las organizaciones con ánimo de lucro. El extraordinario vigor con el que ha surgido el tercer sector no deja de ser sorprendente en unos países donde el capital social y el tejido asociativo ha sido tradicionalmente bastante débil y escaso. Es otro ejemplo más de la adopción de unos mecanismos propios de modelos con patrones culturales diferentes a los nuestros. El tercer sector es cuantitativamente importante pero hay dudas sobre su consistencia cualitativa. Se podría plantear que es un sector poco maduro, que puede tender a funcionar como empresas privadas al captar algunos colectivos de emprendedores con escasa conciencia en determinados valores sociales, que buscan espacios de autoocupación ante la falta de empleo en el sector privado tradicional. Muchas ONGs no responden a las características de las organizaciones *misioneras* y adoptan configuraciones parecidas a las de las organizaciones privadas en el sentido que el ánimo de lucro es el objetivo implícito de sus estrategias.

Bibliografía

- BALLART, X.; RAMIÓ, C. (2000) Ciencia de la Administración, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BANCO MUNDIAL (1997) El Estado en un Mundo Cambiante, Washington, Banco Mundial.
- BAZAGA, I., et al. (1998) El Consumo y la Calidad de los Servicios Públicos. Estudio de Caso de la Ciudad de Coslada, Madrid, Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Coslada.
- BARZELAY, M. (1998) Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, University of California Press.
- BLAIR, T. (1998) La Tercera Vía por Tony Blair, Madrid, El País Aguilar.
- DiMAGGIO, P.; POWELL, W. (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, Chicago University Press.
- DEAL, T. E.; KENNEDY, A. A. (1999) The New Corporate Cultures, New York, Perseus Books.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) Los Tres Mundos del Estado del Bienestar, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- GIDDENS, A. (1999) La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia, Madrid, Taurus.
- GIL, M. A. (1999) Dirigir y Organizar en la Sociedad de la Información, Madrid, Pirámide.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1997) Valores de Responsabilidad Pública, Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1997) Redescubrimiento de las Instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1991) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony", DiMaggio, Powell: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, Chicago University Press.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (1992) Organizational Environments. Ritual and Rationality, London, Sage.
- MICKLETHEWAIT, J.; WOOLDRIEGE (1998) La Hora de los Gurús. Visionarios y Nuevos Profetas de la Gestión Empresarial, Madrid, Alianza Editorial.
- NOLL, R. (1983) "The Political Foundations of Regulatory Policy", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Núm. 139.
- OCDE (1998) L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals, Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994) La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós.

- OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. (1998) La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno, Barcelona, Paidós.
- PRATS, J. (2000) “Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una Correlación Problemática”, Quórum, Núm. 1.
- RAMIÓ, C. (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública, Madrid, Tecnos-UPF.
- _____ (1999) “Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical”, Instituciones y Desarrollo, Núm. 5.
- _____ (2000) “Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos”, Prospectiva, Núm. 17.
- RAMIÓ, C.; MAS, J.; SANTOLARIA, J. (1999) “L’Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: la Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadants” en Salvador (ed.) Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques, Barcelona, Editorial Mediterrània.
- SALVADOR, M. (2001) “El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 20.
- SANZ MENÉNDEZ, L. (1997) Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997, Madrid, Alizanza.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. (1996) “The Institutionalization of Institutional Theory”, Clerg, Hardy, Nord (eds.): Handbook of Organization Studies, London, Sage.
- VILLORIA, M.; IGLESIAS, A. (2000) “Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso”, Revista Vasca de Administración Pública, Núm. 56.