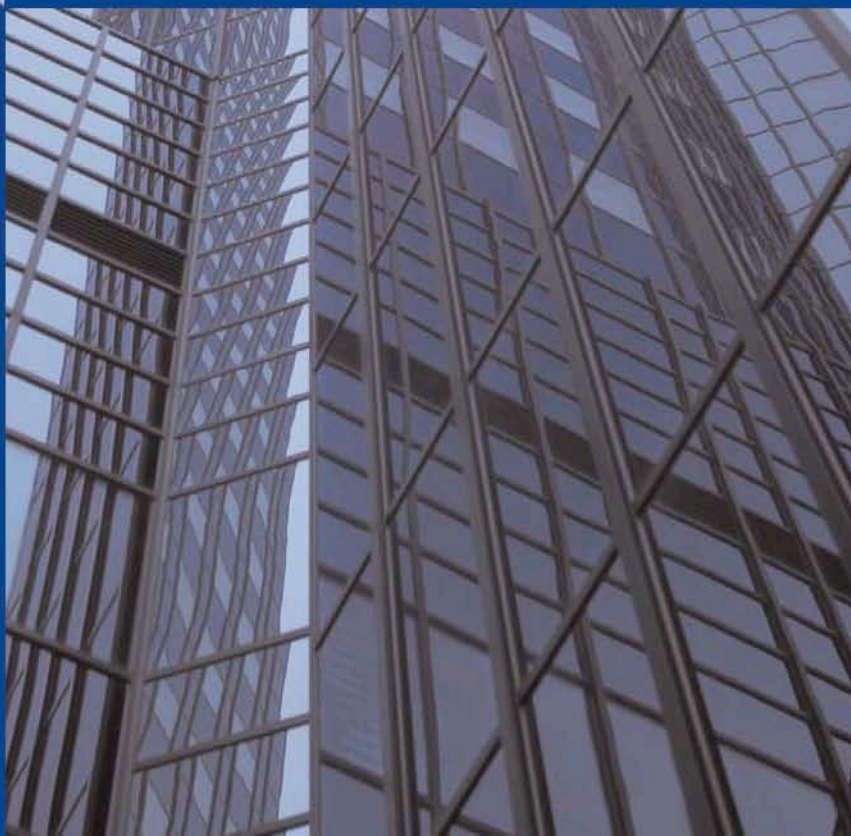
Francisco Longo y Tamyko Ysa [eds.]

Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública de Catalunya

LOS ESCENARIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Colección Innovación, 1

FRANCISCO LONGO Y TAMYKO YSA (eds.)

LOS ESCENARIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Biblioteca de Catalunya. Datos CIP

creative commons

Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 2.5 España
Usted es libre de:

copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

Reconocimiento. Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).

No comercial. No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Compartir bajo la misma licencia. No puede alterar, transformar o generar una obra derivada de esta obra.

- Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.
- Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor
- Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.

Esto es un resumen del texto legal de la licencia completa
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca

Distribuido por: Edicions Bellaterra
Navas de Tolosa, 289bis - 08026 Barcelona
ed-bellaterra@terra.es - www.ed-bellaterra.com

© 2008, Francisco Longo y Tamyko Ysa
© 2008, de esta edición, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edición: julio de 2008

ISBN: 978-84-393-7788-7
Depósito legal: B. 33.287-2008

Impreso en España - Printed in Spain

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Agradecimientos, 9
Acerca de los autores, 11

1. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea, *Francisco Longo*, 15
2. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas, *Xavier Mendoza y Alfred Vernis*, 37
3. Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad, *Hans Martens*, 63
4. Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública, *Koldo Echebarría*, 81
5. La gestión para resultados en las organizaciones públicas, *Albert Serra*, 111
6. La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados, *Tamyko Ysa, Xavier Padrós y Àngel Saz-Carranza*, 149
7. Innovación tecnológica y administración electrónica, *Enric Colet*, 193
8. Liderar en el ámbito público, *Carlos Losada*, 221
9. Dirección pública y gestión del compromiso de los profesionales, *Manel Peiró*, 249
10. La gestión pública como discurso de valores, *Francisco Longo*, 281

Conclusiones, *Francisco Longo*, 319
Bibliografía, 325

Cuadros

1. Impuestos como porcentaje del PIB (2006), 65
2. Índice de competitividad mundial, 67

3. Índice de competitividad mundial aplicado a la UE-25, 68
4. Tres modelos de Estado en Europa, 70
5. Índice de regulación administrativa, 71
6. Índice de control estatal, 72
7. Diferencia entre la recaudación y el consumo del sector público como porcentaje del PIB, 72
8. Índice de percepción de la corrupción de Transparency International (2005), 77
9. Características de los tres sistemas de gobernanza interorganizativa, 152
10. Tipos ideales de partenariados, 158
11. Diccionario de competencias emocionales y sociales (ESCI-U_ESADE), 237
12. Variables que definen el contexto, 240
13. Funciones del liderazgo según el contexto, 241
14. Modalidad y entornos del ejercicio profesional, 255
15. Integración de dos conceptualizaciones multidimensionales del compromiso, 263

Figuras

1. Las intersecciones entre los tres sectores, 39
2. Relación entre el entorno social, el rol del Estado y el modelo organizativo, 41
3. Relación entre el entorno social, el modelo de Estado y el modelo de Administración pública, 43
4. Matriz de capacidad y alcance de las instituciones estatales, 58
5. La GPR como instrumento de gestión, 118
6. La misión y el objetivo en el ámbito público, 122
7. El ciclo de gestión, 126
8. Ciclo, componentes e interacciones de la GPR, 127
9. Integración del ciclo de gestión pública, 131
10. Síntesis del ciclo de gestión, 133
11. Partenariados de geometría variable, 190
12. Representación de los valores de la media de los criterios en cada clúster, 275
13. La confrontación de discursos de valores, 308

Agradecimientos

Éste es un trabajo colectivo desarrollado en el marco del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (IDGP), y en el de su Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en la Gestión Pública (GLIGP), por personas vinculadas a distintas organizaciones: ESADE, Banco Interamericano de Desarrollo, European Policy Centre, Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya y Wagner School of Public Service de la Universidad de Nueva York. Hay que considerarlo, pues, como fruto de esta rica colaboración.

Queremos agradecer la ayuda financiera de la Escuela de Administración Pública de Cataluña que, primero, a través del concurso para otorgar ayudas a la investigación sobre Administración pública, permitió sufragar parte de los costes de esta investigación y, después, ha decidido publicar sus resultados.

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a aquellas personas que nos han ayudado para que este trabajo llegara a su fin. Muchos gestores públicos y privados, y especialmente los participantes en el máster en Dirección Pública (EMPA) de ESADE, han sido una fuente valiosa de información actualizada. Gracias a todos ellos y todas ellas por su tiempo y por ofrecernos datos para proporcionar ejemplos y casos para este libro.

Asimismo, queremos agradecer a todas las personas que trabajan en el IDGP su apoyo profesional. Especialmente, personalizamos este agradecimiento en Joat Henrich, quien ha trabajado en este proyecto con la calidad que le caracteriza.

Por último, queremos hacer un reconocimiento especial de la tarea de apoyo a la edición desarrollada por Pau Mas, a quien manifestamos nuestra gratitud por el esfuerzo, el rigor y la calidad del trabajo realizado.

FRANCISCO LONGO Y TAMYKO YSA
Barcelona, julio de 2007

Acerca de los autores

Francisco Longo (editor)
Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y director del Instituto de Dirección y Gestión Pública. Actualmente, preside el claustro del profesorado de ESADE. Consultor de distintos gobiernos y organismos internacionales. Redactor de la Carta iberoamericana de la función pública. Autor de numerosos libros y publicaciones sobre sus áreas de investigación: liderazgo en el sector público, diseño institucional y gestión pública de recursos humanos. Autor de *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*.

Tamyko Ysa (editora)
Profesora del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UB), máster en Dirección Pública (ESADE), y máster en Sciences in Public Administration and Public Policy (London School of Economics). En la actualidad, su investigación se centra en la gestión de partenariados público-privados, alianzas y redes, y en el análisis de políticas públicas. Es la investigadora principal del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en la Gestión Pública (GLIGP), reconocido por la AGAUR. Autora de *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, *Governance Forms in Public-Private Partnerships*, *The Role of Governments Fostering CSR*.

ENRIC COLET
Profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública y del Departamento de Dirección de Sistemas de Información de ESADE. Es licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), y Máster Bussines Administration por ESADE. Compagina la docencia y la investigación con la consultoría. Actualmente su investigación se centra en la innovación en el sector público y en la administración electrónica.

KOLDO ECHEBARRÍA
Gerente general y jefe de efectividad en el desarrollo de la Oficina de Planificación Estratégica en el BID, y representante en Chile de esa entidad. Doctor en Derecho y diplomado en Estudios Europeos por la Universidad de Deusto (Bilbao), abogado y economista. Fue director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE; profesor del College of Europe de Brujas, y asesor del gobierno español en distintas reformas de la hacienda pública. Sus áreas de especialización son la reforma del Estado y la gestión de políticas públicas.

CARLOS LOSADA
Es, desde 1988, profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE, especialista en función directiva y gestión pública. Doctor en Administración y Dirección de Empresas (ESADE)-Universidad Ramon Llull, licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona, diplomado por la Universidad de Harvard (John F. Kennedy School of Government). Ha publicado diversos artículos y libros sobre sus áreas de especialización.

HANS MARTENS
Director ejecutivo del European Policy Centre. También trabaja en cuestiones relacionadas con la agenda económica y social, incluidos la competitividad europea y los modelos sociales y económicos europeos. Máster en Ciencias Políticas. Ha trabajado en proyectos de asistencia técnica, asuntos industriales y temas europeos. Profesor visitante en las universidades de Århus y Copenhague (Dinamarca) en relaciones internacionales y formación directiva. Sus áreas de especialización son la integración europea, los asuntos monetarios y las estrategias empresariales para el mercado europeo.

Xavier Mendoza
Es miembro fundador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y profesor del Departamento de Política de Empresa. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Barcelona) y licenciado y máster en dirección de empresas (ESADE). Ha realizado estancias de estudio en la Wagner Graduate School of Public Service (Universidad de Nueva York) y en el European Institute of Public Administration (Maastricht, Países Bajos). En el ámbito de la gestión pública, sus áreas de interés se centran en la modernización de las administraciones públicas desde una perspectiva relacional y en la gestión de las organizaciones públicas de profesionales. Actualmente es decano de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, ESADE-Universitat Ramon Llull (URL).

Xavier Padrós
Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y máster en Derecho de Cataluña por la Universidad Autónoma de Barcelona. Pertenece al cuerpo de Abogacía de la Generalitat de Catalunya, y ha ocupado distintos cargos en el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat, donde en la actualidad es director general de Contratación Pública. También es profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, y ha publicado varios trabajos en materia de derecho público, financiación autonómica y contratación pública.

Manel Peiró
Profesor del Departamento de Recursos Humanos y del IDGP de ESADE. Es doctor en Administración y Dirección de Empresas (URL) y licenciado en Medicina y Cirugía (UAB). En la actualidad dirige el Área de Gestión Sanitaria del Instituto y su investigación se centra en la gestión sanitaria y la gestión de los profesionales.

Àngel Saz-Carranza
Doctor en Management Sciences por ESADE-URL, ingeniero aeronáutico por el Imperial College y diplomado en Cooperación Internacional al Desarrollo. Es investigador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y consultor para, entre otros, el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas. Ha sido investi-

gador visitante en el Research Center for Leadership in Action (Wagner School of Public Service, Universidad de Nueva York), y ha trabajado en desarrollo y ayuda humanitaria.

ALBERT SERRA
Licenciado en Ciencias Económicas (UB). Profesor del departamento de Política de Empresa y del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, y director del máster en Dirección Pública (EMPA) de ESADE. Ha trabajado como gerente de servicios personales del Ayuntamiento de Barcelona, y como consultor de diversas administraciones, nacionales e internacionales. Sus áreas de especialización son la dirección estratégica, las políticas de bienestar social y servicios personales y la gestión para resultados.

ALFRED VERNIS
Doctor en Administración Pública por la Robert F. Wagner Graduate School of Public Service (Universidad de Nueva York). Licenciado en Ciencias Empresariales y máster en administración y dirección de empresas (ESADE). Actualmente es profesor del Departamento de Política de Empresa, del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, y miembro del Instituto de Innovación Social. Sus áreas de especialización son la planificación estratégica, la gestión del cambio en las organizaciones no lucrativas y la gestión de la colaboración de los sectores público y privado.

1. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea[1]

Francisco Longo

La difícil tarea de dirigir en las organizaciones del sector público

Los directivos públicos se enfrentan actualmente a escenarios cada vez más complejos. Por una parte, está la complejidad de muchos de los problemas que las sociedades contemporáneas trasladan a los gobiernos y sus organizaciones: la inseguridad global, el derrumbamiento de los sistemas educativos, las migraciones, la crisis energética, la convivencia multicultural, el acceso a la vivienda, los riesgos sanitarios y medioambientales, la violencia juvenil, la pobreza extrema, etc. Es decir, todo aquello que ni las personas —individualmente o asociándose privadamente— ni los mercados son capaces de resolver. Si pensamos en esta clase de macroproblemas y en sus múltiples derivaciones en incidencias y conflictos en diferentes escalas menores, encontraremos que las agendas públicas están llenas de cuestiones que nunca habían sido tan difíciles (*wicked* —malditas—, dicen los británicos) como ahora.

Al mismo tiempo, la complejidad se traslada a los propios sistemas de producción de respuestas. Tiempo atrás, la atribución de poder jerárquico o el uso del saber técnico podían afrontar la mayoría de los problemas. La combinación, en dosis variables, de la *potestas* del

1. Este trabajo forma parte de la investigación desarrollada por el Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en la Gestión Pública (GLIGP) reconocido por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) (ref. 2005SGR 00043) en el marco de un proyecto financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña a través de ayudas competitivas a la investigación en gestión pública. También es fruto del proyecto del MEC ref. SEJ2006-0096.

mando y la *auctoritas* del experto eran, habitualmente, suficientes. El primer recurso hacía posible la coordinación eficaz de los medios y los procesos necesarios para intervenir en cada caso. El segundo permitía presuponer el acierto de las respuestas, alimentado por la evolución impresionante del conocimiento científico y tecnológico que se produjo, especialmente, a lo largo del siglo pasado. Ambos, conjuntamente, garantizaban la legitimidad de las intervenciones. Hoy, sin embargo, las cosas han cambiado bastante.

Una gran parte de los problemas de la agenda pública emergente —piénsese en cualquiera de los campos que citábamos antes— no se puede resolver con soluciones procedentes del bagaje del saber científico-técnico disponible. No se trata sólo de acertar en el diagnóstico y seleccionar las respuestas que han demostrado antes su eficacia. Los problemas son ahora menos, para los cuales las sociedades humanas no han elaborado protocolos o estándares de actuación, ni siquiera planes de contingencia. Incluso el diagnóstico no está nada claro, porque la misma definición del problema depende de las diferentes perspectivas, lecturas de la realidad y valores que concurren. A menudo se trata de la clase de problemas que Schumacher llamaba «divergentes», es decir, aquellos en que cuanto más conocimiento experto se vierte, más respuestas diferentes se obtienen.

Eso obliga a diseñar intervenciones que incorporan una parte significativa de aprendizaje y empuja a los actores públicos a asumir enfoques más modestos, basados en el ensayo y la rectificación. Este tipo de planteamientos requiere, por una parte, contar con un instrumental de evaluación poderoso (sólo se aprende de aquello que se evalúa) y, por otra parte, construir elementos básicos de consenso entre las partes interesadas, sin los cuales no sería posible dar ningún paso adelante. La participación social, en sus diversas formas y modalidades, es, desde este punto de vista, imprescindible para obtener la legitimidad que ha perdido progresivamente en muchos terrenos la pretendida superioridad de los expertos. Y el tener que trabajar en contextos participativos añade, sin duda, un plus de dificultad a la tarea de los directivos públicos.

La legitimidad técnica de las respuestas públicas no es la única que tiende a debilitarse en los casos mencionados. También ha entrado en crisis aquella parte de legitimidad que derivaba de la eficacia motriz del mando jerárquico. Si en épocas anteriores la atribución de autoridad formal era suficiente para asegurar la coordinación de los

operadores situados bajo una jerarquía común, hoy esta garantía ha desaparecido en muchos casos. Deberá buscarse la causa sobre todo en el incremento del número de actores implicados y en su diversidad de orígenes y adscripciones.

Efectivamente, un número creciente de las intervenciones públicas requiere, hoy, la colaboración de personas sujetas a diferentes mandos jerárquicos. A veces estos actores pertenecen a la misma organización; sin embargo, cada vez involucran a más personas de organizaciones diferentes. A menudo se trata de organizaciones que forman parte del sistema público, pero no siempre. La implementación de políticas públicas y la provisión de servicios públicos se produce, cada vez más, mediante diversas fórmulas de relación entre organizaciones del sector público y de otros que se sitúan en el sector privado, tanto si actúan con fines lucrativos como si no.

A veces, en estos arreglos relacionales la delimitación y la estandarización de los roles de cada actor pueden ser significativas. Cada uno sabe aquello que en principio le toca realizar: financiar, producir, comprar, suministrar, regular o controlar. Eso facilita las cosas; sin embargo, incluso en estos casos, el ejercicio de la autoridad formal se hace más complicado, más oblicuo, más indirecto. Además, no siempre esta claridad es posible. Cuando se afrontan los problemas de la agenda emergente, a los cuales aludíamos antes, a menudo las relaciones interorganizativas dan lugar a constelaciones de trabajo de contornos mucho más imprecisos. Normalmente utilizamos la expresión *redes* para referirnos a estas formas de interacción donde la coordinación no queda garantizada ni por los instrumentos de mercado ni por la atribución de mando jerárquico. Las redes y su gestión son un tema recurrente en el debate de la gestión pública actual, pero todavía estamos lejos de contar con guías y reglas de buenas prácticas que permitan orientar de forma prescriptiva la mejora de la actuación directiva en este campo particularmente complejo.

La crisis de la Administración pública burocrática y su reforma

Ante esta evolución, los gestores públicos se encuentran todavía con aparatos administrativos donde tanto las estructuras, los procesos y

las maneras de hacer como las culturas subyacentes responden mayoritariamente al viejo paradigma burocrático, nacido para responder a entornos muy diferentes de los actuales. Más o menos modernizadas en la superficie por la incorporación de las nuevas tecnologías, las organizaciones públicas mantienen, en lo sustancial, los elementos de división y coordinación del trabajo que caracterizaban a los modelos tradicionales de burocracia pública: unidad de mando, segmentación interna de base funcional, controles primarios sobre los procedimientos, centralización de los sistemas de toma de decisiones, etc. Al mismo tiempo, la cultura organizativa tiende a reproducir estos rasgos de la estructura en los modelos mentales y los sistemas de convicciones predominantes durante décadas: el predominio de un orden formal sobre la eficacia material de las acciones, el olvido de los resultados y los impactos efectivos, el distanciamiento impersonal de la realidad como garantía de la neutralidad en la distribución de los bienes públicos y la aversión al riesgo. Los marcos jurídicos responden a estos patrones estructurales y culturales y crean entornos de rigidez en que la actuación de los directivos se ve sometida a muchas restricciones.

Ciertamente, a lo largo de las últimas dos décadas este panorama ha empezado a cambiar en muchos países. Incluso, en algunos casos, sobre todo en el mundo anglosajón, se han vivido reformas contundentes de signo posburocrático, que han transformado de manera significativa las estructuras y el funcionamiento de los sistemas politicoadministrativos. En otros casos, las reformas han sido más parciales o graduales, o se han limitado a impregnar los discursos políticos y los cambios normativos, sin acabar de arraigarse en transformaciones efectivas del *statu quo*. La inadecuación de las burocracias públicas tradicionales a las exigencias de mejora de la eficiencia exigidas por contextos presupuestarios restrictivos ha sido, a criterio de la mayoría de los expertos, el hecho determinante que ha impulsado en gran parte estas reformas.

Sintéticamente, se puede afirmar que estos cambios han comportado la irrupción del *management* en las administraciones públicas, es decir, la adopción, por parte de éstas, de modelos de gestión que, con una clara inspiración en la evolución de la práctica empresarial en el sector privado, son más o menos reformulados y metabolizados con el fin de aplicarlos al diseño de las estructuras y pautas de funcionamiento de las organizaciones públicas. Es importante cons-

tatar que, desde el primer momento, estos procesos van más allá de su dimensión estrictamente instrumental e incorporan, a menudo de forma implícita y poco evidente en la superficie, discursos alternativos de valores que poseen una fuerte carga contracultural con respecto al paradigma burocrático tradicional.

Tanto las operaciones compactas e integradas de reforma posburocrática como los discursos que alimentan estrategias más parciales o graduales de cambio en las administraciones públicas se fundamentan en algunos elementos centrales comunes, entre los cuales se pueden citar los siguientes:

- Un conjunto de orientaciones simplificadoras del aparato de normas, procesos y estructuras que caracteriza las burocracias públicas. Formarían parte de este gran eje iniciativas como la eliminación de normas innecesarias; la introducción de criterios de análisis coste-beneficio en la revisión del instrumental de controles sobre los procedimientos; el uso de la reingeniería de procesos con la finalidad de agilizarlos; la simplificación de estructuras, eliminando capas jerárquicas para hacer más fluidos los flujos de información y al mismo tiempo acercar el poder de decisión a los operadores directos; y el diseño de mecanismos más receptivos para la relación con los usuarios de los servicios públicos. A veces, la utilización de enfoques de gestión de la calidad ha favorecido la materialización de este tipo de cambios.
- La descentralización de la gestión en unidades semiautónomas, cuyos responsables reciben facultades importantes de gestión de sus recursos, a la vez que se responsabilizan de la obtención de resultados estandarizados previamente, en el marco de sistemas de planificación y control basados en la evaluación del rendimiento *(performance-oriented)*. Esta orientación da lugar a diseños contractuales de relación (contratos de gestión o semejantes) bajo el formato principal-agente, cuya expresión más característica es el modelo de agencias implantado en países como Suecia, el Reino Unido o Nueva Zelanda, entre otros.
- La separación de ámbitos de responsabilidad entre la dirección política de los gobiernos y los organismos públicos y la direc-

ción ejecutiva o gerencial de las mencionadas unidades de gestión, favorecida por dichos diseños contractuales. Esta delimitación, nada fácil, crea el espacio institucional de delegación (reconocimiento del «derecho a gestionar», según la expresión de los reformadores británicos), en el cual se hace posible el ejercicio de la dirección pública, entendida como una función dotada de contenido profesional específico. La aparición y el desarrollo de una dirección pública profesional —nuevo actor, que no estaba presente en la tradición burocrática— es uno de los rasgos más significativos de estas reformas.

- La introducción de fórmulas destinadas a abrir paso a la competencia en la provisión de algunos servicios públicos. La externalización (*contracting out*) de la gestión de servicios que antes prestaban empleados públicos y que ahora se encomiendan a empresas u organizaciones no lucrativas, manteniendo la titularidad y la financiación públicas, es la modalidad más conocida y extendida. También forman parte de este eje de reformas otras medidas como la separación entre la financiación y la provisión de los servicios con apertura a la competencia entre proveedores públicos o público-privados (característica de las reformas sanitarias), o la implantación de los cheques en los servicios educativos o asistenciales, los cuales trasladan directamente la capacidad de elección y el poder de compra a los usuarios.
- El desarrollo de fórmulas de administración electrónica, cuyo impacto ya va más allá del efecto modernizador que la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha representado en muchas áreas del servicio público, pero sin cambiar, seriamente, el *statu quo*. Las posibilidades de acceso instantáneo y a distancia de los ciudadanos han empezado a incorporar transformaciones que interpelan y cuestionan en profundidad los modos burocráticos de actuar e incluso los modelos mentales que los han fundamentado durante décadas y las relaciones de poder que se han configurado en torno a unos y otros.

La necesidad de innovar. Retos y restricciones

Estas transformaciones han tenido un desarrollo muy desigual en los diferentes países y entornos institucionales. En muchos casos, la prevalencia de las estructuras, de los procesos y de los valores burocráticos continúa siendo evidente, y eso hace que una tarea de muchos directivos públicos innovadores se deba centrar, precisamente, en la producción de cambios de los mencionados tipos. Una parte de las dificultades de este propósito deriva del carácter contracultural que, como hemos dicho antes, es inherente a los discursos reformadores. No se trata sólo de incorporar técnicas o de adaptar instrumentos. El reto es, muy a menudo, modificar hábitos y rutinas muy arraigadas, y sistemas de convicciones y valores que nacen en los mismos procesos de formación, selección y socialización de los actores implicados.

Por estas razones, la inercia burocrática de los aparatos públicos es muy potente, y afrontarla con éxito exige a los innovadores del sector público no sólo visión y capacidades gerenciales sino, además, la consecución de posiciones de poder e influencia desde las cuales los cambios se puedan hacer viables. La dimensión de gestión del entorno político (saber manejar el conjunto de relaciones con actores situados fuera de la esfera propia de mando, de los cuales dependen conductas o recursos básicos para el éxito de determinadas iniciativas) resulta fundamental para el directivo público. Precisamente, la complejidad de este entorno, el número de actores que están presentes, la ambigüedad con la que a veces se dibujan los roles de estos actores y la distancia que existe a menudo entre los circuitos de poder formal e informal son características presentes en las organizaciones del sector público. Este plus de dificultad obliga a los innovadores públicos a desarrollar competencias relacionales y habilidades políticas muchas veces superiores a las de sus homólogos del sector privado.

La gestión eficaz de este entorno autorizante resulta particularmente imprescindible para conseguir el recurso quizás más importante para un directivo público innovador: la configuración del cambio como prioridad política de aquellos que gobiernan las organizaciones públicas. Este propósito se enfrenta a algunos obstáculos importantes. El primero es la reticencia frecuente de las clases políticas para adoptar las reformas de la gestión pública como parte destacada de la agenda de gobierno. Si bien las alusiones retóricas a la reforma ad-

ministrativa están presentes muy habitualmente en las declaraciones electorales y los programas de gobierno, raramente rebasan este nivel para incardinarse en el de las prioridades políticas efectivas. Tanto la visibilidad externa como la adhesión social a estos propósitos suelen ser muy bajas, excepto en circunstancias especiales. Por eso, a menudo desde los gobiernos se considera que esta clase de iniciativas contiene el germen del conflicto —político, laboral, con diferentes grupos de interés— sin que estos peligros queden compensados por la rentabilidad política y electoral que ofrece su materialización.

Por otra parte, estamos hablando de cambios que requieren períodos largos de maduración y ejecución, lo que obliga a mantener tanto el propósito como la voluntad de hacerlo efectivo a lo largo del tiempo. Además de los requerimientos de visión a largo plazo y de la tenacidad del liderazgo que esto plantea en cualquier caso, la mayoría de las organizaciones públicas se ven afectadas por una circunstancia específica, propia del sector público: la brevedad de los ciclos político-electorales, que representa una dificultad añadida para los procesos de consolidación e institucionalización —o incorporación de los cambios a las rutinas estables de funcionamiento de la organización— de las reformas. Esta brevedad —que en algunos casos no excluye períodos largos de estabilidad política— hace que a veces las organizaciones públicas pierdan la memoria de su propia historia de cambios y vuelvan a promover reformas similares en ciclos que soslayan las experiencias anteriores y, por lo tanto, son desperdiciadas en el campo del aprendizaje organizativo.

Desbordamiento de las reformas ante la complejidad de los nuevos escenarios

En cualquier caso, los modelos posburocráticos de reforma que hemos descrito presentan, incluso cuando se han desarrollado de un modo efectivo, algunas limitaciones e insuficiencias. Así, por una parte, la estandarización de resultados que constituye la médula de la arquitectura organizativa ya citada requiere entornos estables —es decir, que permitan hacer previsiones razonables— y *outputs* suscep-

tibles de ser medidos. Estas dos condiciones no se dan siempre en la actuación de las organizaciones públicas. A veces, la necesidad de medir ha llevado a basarse sólo en indicadores cuantitativos —más fáciles de encontrar pero a menudo insuficientes para evaluar con riqueza y rigor la acción pública— lo cual ha introducido en el sistema sesgos economicistas y eficientistas que llevan a centrar la atención en el coste de las cosas más que en su valor. Por otra parte, los diseños descentralizados poseen el peligro de acentuar las tendencias a la fragmentación de sistemas públicos caracterizados, ya de entrada, por un exceso de diversificación y heterogeneidad que los carga con importantes costes de coordinación.

En realidad, el modelo contractualista resulta apto, sobre todo, para la dimensión productora —prestación de servicios— y las formas autosuficientes de actuación de los poderes públicos. En estos supuestos, la combinación de autonomía de gestión y control por resultados permite alcanzar, sin duda, mejoras importantes de eficiencia y calidad. En cambio, otros modos de intervención de los poderes públicos parece que presentan más dificultades para la aplicación del modelo, al menos en determinados elementos de éste, como es el caso de la actividad reguladora del Estado, que se extiende cada vez a más ámbitos de la vida colectiva, donde la gestión para obtener resultados resulta mucho más compleja. También se presentan dificultades específicas en los casos de colaboración interorganizativa y coproducción de servicios. En estos supuestos, ¿a qué productores y en qué proporción hay que atribuir los resultados alcanzados por el funcionamiento de mecanismos complejos donde han participado diferentes actores?

Esta última cuestión nos lleva de nuevo a los escenarios que describíamos al inicio de esta introducción. Actualmente, las fórmulas autosuficientes de creación de valor público desde una única instancia organizativa, aunque se mantienen, pierden terreno ante las necesidades crecientes de actuaciones combinadas, en las que organizaciones diferentes, públicas y privadas, participan, bajo modalidades muy diversas, en la atención de las demandas, de los intereses y de las expectativas sociales. En realidad, en estos escenarios los directivos públicos dejan de ser sólo las cabezas visibles de una estructura o conjunto de recursos que les han sido formalmente asignados para constituirse —a veces sin ser plenamente conscientes— en piezas de

los complejos sistemas de gobernanza mediante los cuales las sociedades actuales intentan satisfacer las necesidades colectivas.

La palabra *gobernanza* ha aparecido con mucha fuerza en el debate contemporáneo sobre los gobiernos y las organizaciones del sector público. En gran parte, sus razones residen en el desarrollo de las tendencias a las cuales nos estamos refiriendo y, más específicamente, en la evolución del Estado contemporáneo hacia modelos relacionales de acción pública, proceso de gran envergadura que se ha acelerado y extendido de forma espectacular en los últimos veinticinco años. ¿Cuáles son los rasgos de esta tendencia hacia un nuevo modelo de Estado y de qué estamos hablando cuando hablamos de *gobernanza*?

La gobernanza de los sistemas públicos contemporáneos

En las sociedades actuales, el volumen de las políticas públicas que se ejecutan mediante fórmulas diferentes de la integración vertical jerárquica (es decir, mediante contratos, subvenciones, préstamos, alianzas y regulaciones) constituye, ya a estas alturas, la amplia mayoría. Desde el punto de vista presupuestario, las políticas y los servicios gestionados directamente son minoritarios,[2] e incluso los gestores de éstos necesitan, cada vez más, articular relaciones con otros actores, públicos y privados. Las organizaciones sociales —«públicas no estatales», como las llama Bresser-Pereira (2004)— reclaman un papel más destacado en la provisión de servicios públicos (conciertos, cheques y formas similares). Los mercados y las redes han disputado a las jerarquías públicas su papel preponderante durante décadas. La globalización hace aflorar nuevos marcos supranacionales de articulación de políticas públicas de gran importancia. El desarrollo de fórmulas de participación social, la expansión de las asociaciones de defensa de causas públicas y el incremento del peso de los

2. Salamon (citado por Kettl, 2002) cifraba ya en 1999 en sólo un 3 por 100 la actividad financiera del gobierno federal estadounidense, consistente en la provisión de bienes y servicios administrados directamente por las agencias públicas. A pesar de que reconocía que a escala estatal y local el porcentaje era sensiblemente superior, la tendencia era claramente del mismo signo.

medios de comunicación en la formación de la opinión pública forman parte de esta esfera pública ampliada y compleja que caracteriza a las democracias contemporáneas.

En este marco, el término *gobernanza (governance)* surge por la necesidad de ir más allá de la palabra *gobierno (government),* demasiado ligada a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos. Pretende hacer referencia a modelos de funcionamiento de la acción colectiva donde la jerarquía es, simplemente, uno más de los mecanismos que pueden pautar las relaciones entre múltiples actores. El rol de los poderes públicos ya no es siempre el de «mandar» —o, al menos, no lo es si eso se entiende seguir la manera tradicional—. En realidad, el funcionamiento de las constelaciones de actores en la esfera pública no responde a un único patrón predeterminado, sino que puede variar y adaptarse a diferentes factores concurrentes. Las características de estos patrones de funcionamiento son el objeto al cual se refiere la gobernanza, en la cual podemos distinguir una dimensión descriptiva o analítica y otra normativa o prescriptiva.

Desde el ángulo descriptivo, la *gobernanza* se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública. En este sentido, se puede hablar de *gobernanza* en diferentes escalas y niveles, más o menos agregados (gobernanza global, europea, nacional, subnacional, local) o segmentados, ya sea vinculándola a temas (gobernanza de la inmigración, de los recursos hídricos, de la investigación), a sectores de actividad pública (gobernanza de la educación, del medio ambiente, del sector eléctrico), a partes de un universo organizativo (empresas públicas del gobierno español, gobiernos territoriales de salud…) o a otros criterios. Esta aproximación nos habla de cómo suceden las cosas, de cuál es la gobernanza que realmente existe en un entorno institucional determinado. También nos permite analizar por qué las cosas son así e incluso aspirar a explicarlo y a prever el futuro, y a relacionar todo ello con diversas variables.

Cuando hablamos de *gobernanza*, sin embargo, lo hacemos también a veces con una significación que va más allá de la descripción y que se relaciona con la aspiración a tener una acción pública de buena calidad. Desde esta aproximación prescriptiva o normativa, la gobernanza se configura como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los retos del progreso y el bienestar. Hay al menos tres perspectivas que se relacionan con esta aproximación: la primera relaciona la gobernanza con la calidad de la democracia, la segunda la vincula con la capacidad para resolver problemas colectivos y la tercera considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil.

La primera de estas perspectivas (gobernanza como «gobernanza democrática») pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública. La responsabilización *(accountability)* de aquellos que participan en los procesos de adopción y ejecución de decisiones públicas es aquí un valor fundamental. La transparencia de estos procesos constituye un prerrequisito. Ésta es, por ejemplo, la noción de gobernanza que encontramos en el *Libro blanco de la gobernanza europea* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004) según el cual ésta hace referencia a «cómo las instituciones de la Unión Europea utilizan los poderes que los ciudadanos les otorgan». La apertura a la participación y el control social forman parte, con mayor o menor énfasis, de esta visión.[3]

La segunda perspectiva (gobernanza como «gobernanza eficaz») considera sobre todo los elementos de capacidad para actuar con eficacia y alcanzar los resultados pretendidos. Gobernanza viene a ser aquí el grado en el cual los sistemas públicos son capaces de afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública. L. F.

3. Algunas aportaciones, especialmente en el Reino Unido (Hodges, Wright y Keasey, 1996) han pretendido trasladar al sector público, en un sentido parecido a éste, la noción de *corporate governance* (CG). Así, los informes del Comité Cadbury y del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) coinciden en apuntar los valores de apertura, integridad y responsabilización como integrantes de la CG en los servicios públicos. Lo cierto es que esta expresión, cuyo significado en la empresa privada es muy preciso y específico, introduce más bien confusión y no parece que aporte demasiado cuando se utiliza en la esfera pública. Por otra parte, la CG es básicamente un concepto intraorganizativo, mientras que la gobernanza apunta, como se ha dicho, a una dimensión interorganizativa y relacional.

Aguilar (2006), entre otros, se suma a esta noción cuando relaciona la gobernanza con la «eficacia directiva» del proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos. También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) asume, aunque de forma no excluyente, esta perspectiva, y resalta los elementos de consistencia de los marcos en los cuales se articulan, se proponen, se argumentan, se negocian, se pactan, se deciden, se evalúan y se revisan las políticas públicas.

La tercera perspectiva (gobernanza como «buena gobernanza», o *good governance*) pone el acento en los marcos institucionales que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados y facilitan el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social.[4] Los diferentes enfoques, dentro de esta aproximación, destacan preferentemente los elementos formales o los informales, como también el mayor o menor peso de las instituciones políticas o de la sociedad civil. Ésta es la perspectiva desde la que el Banco Mundial (Kaufmann, 2003) y otros organismos internacionales implicados en la promoción del desarrollo consideran fundamentalmente las cuestiones de la gobernanza y otorgan un papel fundamental a las instituciones que garantizan la seguridad jurídica y la reducción de la corrupción.

Gobernanza y gestión pública

Algunos autores —entre ellos, Prats (2005)— han contrapuesto gobernanza y gestión pública, al considerar que la primera aporta un nuevo enfoque o paradigma que supera la segunda. No parece que se trate de una aproximación demasiado fundamentada. De hecho, ni en su dimensión descriptiva ni en ninguna de las significaciones normativas que hemos tratado resulta factible entender la gobernanza como una aproximación científica o teórica a lo público, de carácter nuevo y distintivo, destinada a competir con otros enfoques disciplinarios.

4. Utilizamos la expresión *capital social* en el sentido que le ha dado Putnam (1993) y después muchos otros autores, para referirnos a la densidad de las interacciones sociales basadas en la confianza y en la existencia de normas de reciprocidad.

Lo que los temas de la gobernanza cuestionan es más bien una visión estrecha de la gestión pública, aquella que se centra, por una parte, en los aspectos instrumentales, y por otra extrae del *management* privado un discurso del éxito empresarial que no toma en consideración la especificidad y la complejidad de los escenarios donde se adoptan y se ejecutan las decisiones públicas. En realidad, esta visión pobre y limitada de la gestión pública ha sido desacreditada, con razón, por muchos autores, desde las mismas filas del *public management*.[5]

Lo cierto es que la aproximación a la gobernanza de los sistemas político-administrativos contemporáneos exige que la gestión pública adopte una perspectiva «macro» capaz de ocuparse de aquellos en su dimensión interorganizativa y de producir respuestas en este nivel. Esta perspectiva no excluye otra mirada «micro» hacia el interior de las organizaciones, que se ocupa de materias que afectan exclusiva o predominantemente al funcionamiento interno, de las cuales la gestión pública se ha ocupado y deberá continuar haciéndolo.

La gestión pública trata, pues, las cuestiones de la gobernanza, pero comparte este interés con otras disciplinas como la economía, la ciencia política, la sociología o el derecho. Lo hace desde la perspectiva que le es propia y que constituye el rasgo distintivo de su aproximación: la preocupación por la eficacia y la eficiencia de los arreglos institucionales que operan en los diferentes niveles y escalas de gobernanza. Es decir, lo que caracteriza a la gestión pública es poner en el centro del escenario la adecuación entre objetivos y resultados y la racionalidad económica, como fundamentos normativos de sus análisis.

Esta perspectiva asume, sin embargo, que los conceptos de eficacia y eficiencia se expresan en el ámbito público mediante atributos que derivan de la peculiaridad de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos y, como es sabido, hacen especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y la eficiencia de la acción pública.

5. Véanse, en este sentido, Mendoza (1990) o Metcalfe (1993).

El trabajo al cual estos párrafos sirven de introducción representa la contribución de un conjunto de autores que comparte en lo básico las reflexiones y los análisis anteriores a la exploración de diferentes temas propios de la gobernanza de los sistemas político-administrativos de nuestra época. Es un propósito emprendido desde la perspectiva de la gestión pública, en su caracterización más amplia y ambiciosa, cuyos ejes acabamos de describir y son comunes en cuantos trabajamos en el marco del Instituto de Dirección y Gestión Pública (IDGP) de ESADE.

Estructura del libro

El propósito central de este trabajo colectivo es ofrecen a los directivos públicos una serie de reflexiones que les faciliten la tarea de afrontar la complejidad de los escenarios donde les ha tocado desarrollar su trabajo. El objetivo inherente es que estas reflexiones los ayuden a tener éxito en su trabajo, un trabajo considerablemente difícil, como ya hemos destacado al principio. Son, pues, los gestores públicos los destinatarios principales de los diferentes capítulos que tratan, como hemos dicho, algunos de los temas centrales de aquellos escenarios y pretenden hacerlo con el lenguaje y la forma más adecuados para permitir una lectura asequible a personas que muestran un interés fundamentalmente práctico y no académico por estos temas. Hemos seleccionado e incorporado estos contenidos sin ninguna pretensión de exhaustividad, con la conciencia de que algunas cuestiones relevantes quedan fuera de este estudio. Hemos elegido esta opción al considerar que se trataba de materias para las cuales no creemos disponer, en este momento, de bastante reflexión de calidad. Sin embargo, la relación de los temas que se tratan muestra un panorama bastante completo de los retos principales de la dirección pública contemporánea.

Como resumen de los contenidos del trabajo, el capítulo 2 («El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas») empieza mostrando la evolución de los modelos de Estado en las democracias modernas. Describe primero el Estado liberal de derecho y después el Estado de bienestar, y finalmente propone un tipo

de Estado que caracteriza como «relacional». El Estado relacional surge de la crisis del Estado de bienestar, los orígenes y las características de la cual son analizados por los autores. Como cualquier modelo, es una versión simplificada de la realidad, pero con una particularidad: intenta explicar una realidad emergente, no plenamente consolidada. La premisa de partida es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser —si es que alguna vez lo fue— omnipotente y autosuficiente, lo que le obliga a compartir la esfera pública con otros actores, tal como ya hemos indicado. ¿Qué clase de protagonismo corresponde al Estado, es decir, al conjunto de poderes públicos, en estos escenarios compartidos? Para los autores, el Estado deberá asumir un rol central de liderazgo y dinamización social. No hablemos, pues, de un actor más, difuminado en «redes sin gobierno» (Mayntz, 2005). Al contrario, los autores nos hablan de un Estado articulador, que convierte la naturaleza relacional de su actividad en el principal atributo de identidad. La gobernanza en el Estado relacional requiere y presupone la existencia de un Estado fuerte. Los requerimientos de capacidad no se reducen con la participación de otros actores. Por el contrario, la complejidad del papel articulador del Estado exige la disponibilidad de importantes capacidades institucionales, que el capítulo destaca.

Esta fortaleza del Estado no equivale necesariamente a la posesión de unas grandes dimensiones. Por otra parte, como antes dijimos, un volumen elevado del gasto público no representa necesariamente una gran dimensión de la estructura de los aparatos públicos. El capítulo 3 («Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad») complementa, de algún modo, la reflexión del capítulo anterior y aborda la cuestión del volumen del gasto público y del Estado en Europa. Partiendo de que sólo en los países europeos el sector público consume aproximadamente la mitad del PIB, el autor presenta una panorámica de datos con el objetivo de contrastar este hecho con atributos como la competitividad, la calidad de los servicios públicos o las consideraciones del buen gobierno. La aproximación del capítulo a estos temas es contingente. Sin embargo, se esfuerza por identificar las mejores prácticas con el fin de incrementar la eficiencia del Estado y la competitividad de las economías europeas. La aplicación de estas lecciones querrá decir cosas bastante diferentes según cuáles sean los sub-

modelos de Estado de los que hablamos —aquí el autor opta por la conocida categorización trinómica de tipo de Estado de bienestar de Esping-Andersen (1999)—, cada uno de los cuales deberá afrontar retos diferentes.

Si el Estado es un tema recurrente en los debates sobre la gestión pública actual, la necesidad de reorganizar los aparatos públicos no lo es menos. Así lo apunta el autor del capítulo 4 («Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública»). Sin embargo, el diseño organizativo, afirma dicho autor, es muy importante y condiciona de un modo significativo el comportamiento de las personas que forman parte de las organizaciones. Desde los enfoques contingentes, predominantes hoy en la teoría de la organización, el autor relaciona la adecuación del diseño de estructuras con determinadas variables internas y externas de la organización. Desde esta perspectiva, analiza en primer lugar la razón de ser del paradigma burocrático, que confronta con la configuración patrimonialista del Estado, y después trata en clave de economía política la crisis de las burocracias públicas. A continuación describe la respuesta divisional a esta crisis, cuyo arquetipo, por lo que respecta a su estructura, ha sido, como ya señalábamos, el modelo de agencias, y analiza su desbordamiento por los actuales escenarios de la gobernanza. El capítulo concluye explorando los desafíos que implica dar respuesta al gran reto contemporáneo de la gestión pública, que podemos bautizar como la *coordinación no jerárquica* o, si se prefiere, la *transversalidad*, y lo hace teniendo en cuenta tanto las vertientes formales como las de carácter informal.

Se podría afirmar que donde finaliza el capítulo anterior se sitúa, precisamente el punto de partida del capítulo 6 («La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados»). Sus autores analizan, de entrada, el concepto de red. Lo hacen inicialmente desde su consideración como uno de los modos de gobernanza. Si los mercados se fundamentan en derechos y contratos, y las jerarquías en relaciones de empleo, las redes implican relaciones basadas en la cooperación, lo que obliga a analizar los ingredientes que, en diferentes supuestos de la gestión pública actual, pueden alimentar la voluntad de cooperar de organizaciones de naturaleza e intereses muy distintos. Con esta voluntad, y partiendo de este marco, el capítulo se adentra en las diversas modalidades de redes interorganizativas y se esfuerza por sintetizar, sin caer en la erudición, las diferentes aproxi-

maciones teóricas al tema. A partir de aquí, los autores abordan el modelo específico de colaboración interorganizativa representado por los llamados partenariados público-privados (PPP). Los PPP son definidos como acuerdos institucionales que producen una colaboración voluntaria y estable entre organizaciones públicas y privadas para compartir riesgos, costes y beneficios. El capítulo los clasifica en tres tipos, atendiendo a las variables de la forma de gobernanza que se utilizan predominantemente (mercado, jerarquía o red) y la relación consiguiente entre los actores. Estos tipos son llamados, respectivamente, *instrumentales*, *burocráticos* y *orgánicos*, y los autores estudian con profundidad las características, la aplicabilidad y los problemas relevantes que cada uno de ellos presenta. El capítulo concluye presentando, por un lado, las tendencias de fondo en este campo y, por otro, las conclusiones más relevantes de este análisis para la gestión pública.

Orientar la gestión de las organizaciones públicas a los resultados, superando la característica burocrática clásica de dar prioridad a los procedimientos (regularidad *vs.* eficacia) ha sido quizás la preocupación central de las reformas de la gestión pública de las últimas dos décadas. La cuestión afronta actualmente los desafíos adicionales que comporta la transformación del Estado productor en Estado relacional, tratada en los capítulos anteriores y, lo más problemático, sin haber producido anteriormente marcos conceptuales compartidos y estándares de buena práctica que sean aceptados como plenamente satisfactorios. Por eso, la finalidad del capítulo 5 («La gestión para resultados en las organizaciones públicas») es presentar un modelo conceptual abierto que permita el encaje de las diferentes perspectivas, los componentes, los actores y las interacciones implicados en la aplicación de la gestión por resultados (GPR) en las organizaciones públicas, y hacerlo con la pretensión que tenga la mayor utilidad práctica para los gestores públicos. Antes de llegar a este punto, se presentan los conceptos básicos del tema y su evolución, así como los interrogantes a los que se trata de dar respuesta, y se propone una definición del concepto central de GPR. Una vez presentado el modelo, que configura la parte central del capítulo, éste se adentra en los problemas —en absoluto menores— que su implementación plantea e incorpora una relación de requerimientos y recomendaciones que se basan en una lectura abierta y contingente del modelo, cuya concreción

obliga necesariamente a tener en cuenta las características propias de los entornos institucionales donde la GPR se quiere desarrollar.

La aceleración impresionante del cambio tecnológico (hablamos básicamente de las TIC) ha impactado, como no podría ser de otro modo, en los procesos y las maneras de hacer de las organizaciones públicas. Como decíamos antes, este impacto ha servido a menudo para modernizar o rejuvenecer la acción pública superficialmente y para ayudar a hacer más rápido o ágil lo que se había hecho siempre, es decir, sin cambiar el *statu quo*. Actualmente, el crecimiento rápido de las modalidades de administración electrónica (AE) está cuestionando esta trayectoria y empieza a exigir un tipo de cambio que cuestiona elementos profundos de la cultura tradicional de las organizaciones públicas. El capítulo 7 («Innovación tecnológica y administración electrónica») trata estas cuestiones importantes de la gestión pública contemporánea. El autor presenta una panorámica completa, aunque forzosamente sintética, de los cambios que la transformación tecnológica ha aportado a las administraciones públicas y se centra en la evolución desde la «administración de papel» a la AE. Define ésta y clasifica los diferentes tipos, los enmarca en las distintas oleadas reformadoras y plantea algunos temas centrales de debate: la «desterritorialización», la administración interactiva, el acceso y la transparencia, la multicanalidad, el autoservicio, la personalización y la protección de datos, los cambios en las tecnoestructuras, el rediseño de procesos y las disfunciones derivadas de la convivencia de tecnologías. Destina un apartado específico para abordar los retos que la AE plantea a los directivos públicos y concluye con una recapitulación donde sintetiza el potencial de cambios profundos que la tecnología comporta hoy.

El capítulo 8 («Liderar en el ámbito público») introduce un tema central de la gestión pública contemporánea. Como decíamos antes, la innovación es uno de los retos con los que conviven los directivos públicos de nuestros días. La necesidad de innovar exige de las organizaciones del sector público una apuesta decidida por el desarrollo del liderazgo en su interior. En este capítulo, el autor, después de constatar que el fracaso de muchos intentos de reforma administrativa se ha debido a la falta de liderazgo, se interroga sobre las características del liderazgo necesario. ¿De qué tipo de liderazgo hablamos? Esta reflexión le lleva a categorizar determinadas patologías, más o

menos recurrentes, a analizar después el territorio delicado de la relación política-dirección pública profesional y, finalmente, a proponer los elementos estructuradores de un nuevo modelo de liderazgo para las organizaciones del sector público.

El capítulo 9 («Dirección pública y gestión del compromiso de los profesionales») se adentra en el terreno de la gestión de los profesionales y de las organizaciones donde trabajan, para revisar sus fundamentos. A partir del caso de los médicos, que viven una exigencia cada vez mayor como profesionales de la medicina y como miembros de un hospital, el autor apunta la necesidad de identificar los diferentes clústers profesionales como paso previo a cualquier política de recursos humanos dirigida específicamente al colectivo médico, ya sea impulsada por el propio hospital o por los servicios centrales de organizaciones sanitarias más extensas. Los motivos radican en la necesidad que la gestión de este colectivo —y de los potenciales conflictos entre éste y la organización— requiere para que las acciones que se emprendan sean adecuadas a las demandas y necesidades de cada clúster con el fin de garantizar la lealtad de los profesionales.

Finalmente y como decíamos antes, la introducción de la gestión pública en las organizaciones del sector público no es sólo la adopción de un conjunto de pautas instrumentales o técnicas —y todavía menos su importación directa e inmediata del sector privado—, sino que incorpora una carga contracultural, es decir, afecta a los valores en presencia. Éste es el tema que se trata en el capítulo 10 («La gestión pública como discurso de valores»), cuya finalidad es presentar los elementos básicos de este escenario de renovación donde la confrontación entre diferentes discursos de integridad ha abierto el paso a un conjunto de conflictos y dilemas éticos, característicos de los períodos de cambio. Una vez descritos el ideal burocrático de Administración pública, los valores centrales que lo sustentaban y las razones de su crisis, el capítulo se adentra en los interrogantes que la situación actual plantea. ¿Las reformas de signo posburocrático están debilitando la fibra moral del servicio público y abriendo el paso a la corrupción, como mantienen a algunos destacados autores? ¿Existe un discurso axiológico alternativo al discurso burocrático tradicional? ¿Si es así, cuál es el repertorio de valores que lo sustenta? ¿En qué campos se están produciendo, y con qué efectos, los conflictos de valores en las administraciones públicas actuales? ¿Cuáles son, para los

gestores públicos, los nuevos dilemas éticos que están obligados a afrontar? Después de intentar responder a estas cuestiones, el capítulo define los elementos que deberían permitir construir, en las organizaciones públicas, una infraestructura ética capaz de hacer avanzar al mismo tiempo las reformas necesarias de la gestión pública y el fortalecimiento ético de los comportamientos de todos los actores implicados.

Todos estos contenidos han sido elaborados por diferentes personas, las cuales presentan en este libro el resultado de sus propias opiniones e indagaciones. Asimismo, resulta patente —creemos— observar un nivel de integración significativo por lo que respecta tanto a los marcos conceptuales básicos que sirven de fundamento a las reflexiones como a los aspectos formales y de presentación. Deben buscarse las razones de esta integración, por una parte, en el tiempo (en algunos casos, bastantes años) de trabajo compartido por los autores en el marco del IDGP de ESADE y, por otra, en el hecho de tratarse de un proyecto común, que se ha desarrollado coordinadamente como un trabajo de equipo, dentro del Grupo de Investigación constituido en el seno del IDGP. Este proyecto ha contado con el apoyo financiero del programa de ayudas a la investigación de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, ayuda que queremos agradecer muy sinceramente.

2. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas[1]

Xavier Mendoza y Alfred Vernis

El objetivo central de este capítulo es explicar las trasformaciones que están experimentando las administraciones públicas en los estados democráticos contemporáneos. Transformaciones que están dando lugar a la emergencia de un nuevo modelo de Estado: el Estado relacional, *que plantea un nuevo reparto de roles, tareas y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad civil, distinto al que había caracterizado al Estado de bienestar.*

Frente a la complejidad de los problemas sociales y la multiplicidad de actores implicados, el Estado relacional asume que para dar una respuesta efectiva a dichos problemas necesita implicar y conseguir la colaboración activa de la propia sociedad. En el Estado relacional las administraciones públicas desempeñan un papel clave de liderazgo en la articulación de relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, relaciones que se sitúan en el terreno de la corresponsabilidad.

La construcción del Estado relacional representa un desafío importante tanto para el sistema político y la forma de hacer política como para las administraciones públicas y para la propia sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. En ese proceso, el fortalecimiento institucional y gerencial de las administraciones públicas, así como la paralela potenciación de una sociedad civil fuerte y autónoma, constituyen aspectos clave.

1. Este capítulo toma como punto de partida el texto de Xavier Mendoza (1995), «Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado de bienestar al Estado relacional».

Introducción

En la mayoría de países desarrollados el sector público se encuentra inmerso, desde hace años, en un profundo proceso de cambio. No hay duda de que los programas de modernización y reforma administrativa puestos en marcha por los distintos gobiernos durante los años ochenta y noventa, en un contexto marcado por la mundialización de la economía y un amplio consenso político y social a favor de la estabilidad macroeconómica (y su corolario, el control del gasto público), han tenido y están teniendo importantes implicaciones sobre el tamaño, la naturaleza y las formas de actuación del sector público.[2]

Tras más de veinte años de iniciativas y programas de reforma administrativa, las transformaciones experimentadas por las administraciones públicas muestran ciertas características comunes que, según un reciente estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2005), se concretan en las siguientes tendencias: las administraciones públicas se están haciendo más abiertas y transparentes; se centran actualmente mucho más en los resultados, lo que ha hecho aumentar la planificación, la rendición de cuentas y el control; se están modernizando los sistemas de responsabilidad y control; se han reasignado los recursos y la gestión presupuestaria ha adquirido un rol más estratégico; se han generalizado los mecanismos de mercado; y, por último, la naturaleza del empleo público en los países de la OCDE está evolucionando significativamente.[3]

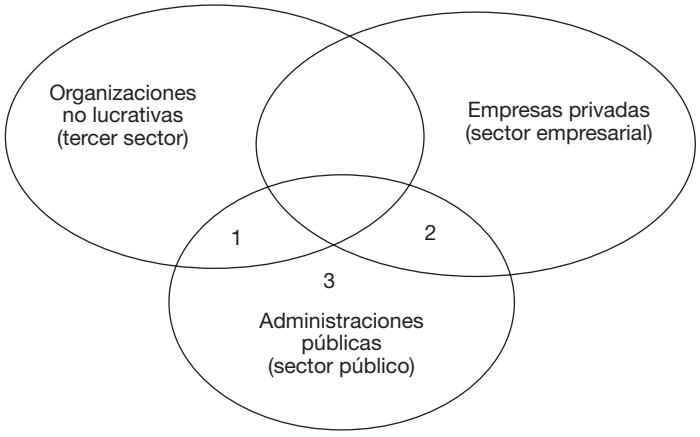
Con todo, y pese a ser muy significativos estos avances, nos encontramos ante un proceso de transformación en profundidad del sector público que está lejos de haber culminado. La cuestión de fondo que se dirime es cuál debe ser el rol del Estado en las sociedades democráticas de principios del siglo XXI y, consecuentemente, cuáles deben ser las capacidades institucionales y organizativas de las administraciones públicas. A ello vamos a dedicar este capítulo.

2. Entre los procesos de reforma y modernización administrativa estudiados con más detalle cabe citar los emprendidos en los años ochenta en el Reino Unido, Francia, Nueva Zelanda, Australia y los países nórdicos y en los años noventa en Estados Unidos, Canadá, Chile y Brasil.

3. La OCDE publicó en septiembre de 2005 el estudio titulado *Modernising Government: The Way Forward*, que recoge las mejores prácticas de las reformas de las diferentes administraciones públicas de los países de la OCDE en los últimos veinte años.

Un dato central en ese debate es que la nuestra es una sociedad de organizaciones. Existe un amplio acuerdo en que las organizaciones que operan en la sociedad se agrupan en tres sectores: empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas.[4] Cuando representamos estos sectores gráficamente, lo hacemos de manera que las fronteras entre ellos muestren un espacio de intersección, pues éstas son cada vez menos diáfanas. En caso contrario, en la figura 1, ¿dónde situaríamos, por ejemplo, una escuela concertada sin ánimo de lucro cuyos ingresos procedan, en un 90 por 100, de las administraciones públicas? ¿Dónde situaríamos una empresa pública cuyos ingresos procedan directamente, en un porcentaje superior al 50 por 100, de servicios y productos que vende en el mercado? ¿Dónde situaríamos la fundación de una gran empresa privada? Cada vez es más difícil establecer fronteras claras entre los tres sectores, entre lo público y lo privado, entre organizaciones lucrativas y no lucrativas.

FIGURA 1. Las intersecciones entre los tres sectores



FUENTE: elaboración propia.

4. En este libro nos referimos a las organizaciones no lucrativas o sin ánimo de lucro utilizando indistintamente las dos denominaciones o sus sinónimas: organizaciones del tercer sector, organizaciones sociales, organizaciones de voluntariado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Para mayor detalle sobre el porqué de estas diferentes denominaciones, véase el capítulo 1 de Alfred Vernis *et al*. (1998).

Ahora bien, existe otro motivo para dibujar los tres sectores de manera que muestren espacios de intersección: cada vez con mayor frecuencia se establecen colaboraciones entre organizaciones sin ánimo de lucro y administraciones públicas (espacio 1), entre administraciones públicas y empresas privadas (espacio 2) y entre las propias administraciones públicas (espacio 3).[5]

Además, las administraciones públicas no pueden permanecer ajenas a los cambios que se están dando a nivel local y global, tanto en las organizaciones de la sociedad civil como en las empresas. Sin duda, la modernización, crecimiento y transformación de las organizaciones no lucrativas y los movimientos sociales están planteando nuevos retos a las administraciones públicas de todo el mundo. También los plantean las políticas de sostenibilidad y de responsabilidad social de las empresas, tanto multinacionales como Pymes. Todo ello comporta la irrupción de nuevos actores —empresas y ONG, tanto locales como globales— en ciertos ámbitos de las políticas públicas, haciendo que la gestión pública se vuelva más compleja y expuesta a un continuo cambio.[6]

Nuestra tesis central (tal y como se muestra en la figura 2) es que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado le corresponde un determinado modelo organizativo de Administración pública.

Esta perspectiva de análisis pone de manifiesto que difícilmente podemos llegar a comprender la lógica de las transformaciones del sector público si sólo nos centramos en los cambios que se producen en su configuración organizativa. Por el contrario, comprender dicha

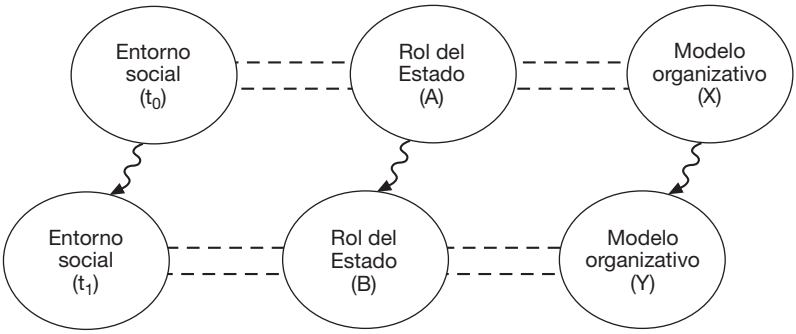
---

Bresser-Pereira y Cunill (1998) se refieren a estas organizaciones como «organizaciones públicas no estatales». Estos autores prefieren el término «organizaciones públicas no estatales» porque es más preciso. La expresión organizaciones no lucrativas o del tercer sector incluye entidades que no están orientadas directamente al interés público.

5. En este capítulo no nos proponemos abordar las colaboraciones entre los diferentes niveles de las administraciones públicas (local, regional, nacional y supranacional). La colaboración transversal en el seno de los distintos departamentos de una Administración pública y entre los diferentes niveles de la Administración es un aspecto fundamental para la mejora de la gestión pública, y se analiza en detalle en el capítulo 6 de este libro.

6. No es éste un libro sobre gestión de organizaciones no lucrativas o sobre responsabilidad social corporativa. Para profundizar sobre estos temas, véanse Vernis *et al*. (1998); Vernis *et al*. (2004); y Josep M. Lozano (2001).

FIGURA 2. Relación entre el entorno social, el rol del Estado y el modelo organizativo



FUENTE: elaboración propia.

lógica exigirá, en nuestra opinión, incorporar al análisis los cambios económicos, sociales y políticos más significativos y establecer cómo éstos afectan al rol que el Estado desempeña en las sociedades democráticas.

En la primera parte de este capítulo se analiza la evolución de los modelos de Estado y de los modelos de administración, y luego se explican algunas claves para comprender la llamada crisis del Estado de bienestar. En la tercera parte se presenta la propuesta del Estado relacional, para a continuación desarrollar la importancia del fortalecimiento institucional de las administraciones públicas como condicionante para que el modelo relacional funcione. Termina el capítulo con los desafíos más importantes para construir un Estado relacional.

Modelos de Estado y modelos de Administración

El Estado liberal y el Estado de bienestar han constituido los dos grandes modelos de referencia en el debate sobre el rol del Estado en las sociedades democráticas. Sin embargo, desde finales de los años ochenta existe una conciencia creciente de que es preciso encontrar

nuevos modelos de Estado y de Administración que permitan hacer frente a los complejos problemas con los que nuestras sociedades se adentran en el siglo XXI. En este sentido, la entrada en «crisis» del Estado de bienestar nos sitúa en un punto de inflexión y, por lo tanto, de indeterminación respecto a cuál será la configuración del modelo de Estado que le suceda.

Una de las opciones posibles corresponde a las propuestas neoliberales orientadas a «hacer retroceder las fronteras del Estado», al que se culpa de la pérdida de competitividad de las economías occidentales, y a subordinar el rol del Estado al funcionamiento eficiente de los mercados. Una segunda opción, quizá menos definida en sus propuestas concretas, consiste en la transformación en profundidad de la lógica de actuación y de los mecanismos de intervención del Estado de bienestar, pero manteniendo sus principios inspiradores de universalidad y cohesión social. O dicho en otros términos: lo que habría entrado en crisis sería la manera en que históricamente se ha construido el Estado de bienestar, pero no la idea misma de una *sociedad de bienestar* en la que el Estado desempeña un papel significativo en la consecución de sus objetivos centrales.

Especialmente en línea con esta segunda opción, y tras dos décadas de intensa experimentación, creemos que en la actualidad existen elementos suficientes que permiten afirmar la aparición de un nuevo modelo de Estado, al que hemos denominado Estado relacional. Como modelo que obedece a una realidad emergente, sus características no están todavía completamente definidas y constituye objeto de debate y discusión. Con todo, creemos que aporta elementos útiles para comprender en qué dirección se están produciendo algunas de las transformaciones más significativas del sector público de los últimos años.

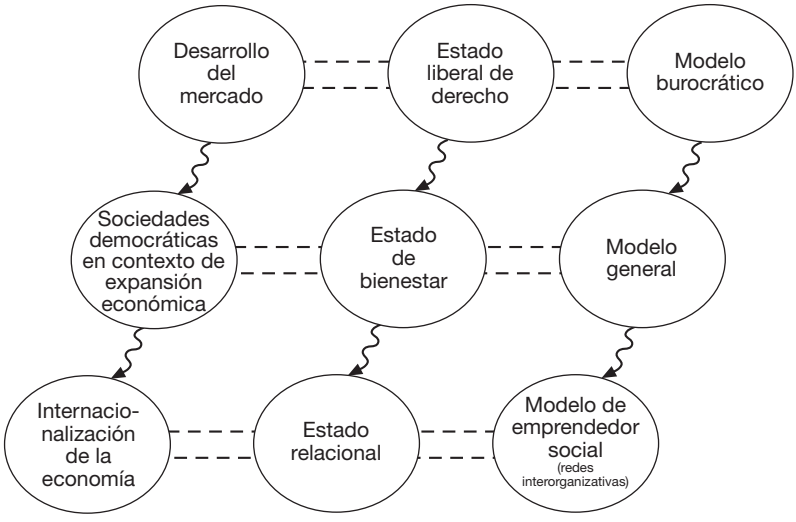
En la figura 3 se representa la relación entre entorno social (entendido de manera amplia), modelo de Estado y modelo de Administración pública. Así, el Estado liberal de derecho, que nace con la Revolución francesa, surge estrechamente vinculado al desarrollo del libre mercado. En un primer momento, la protección de las libertades económicas individuales, en especial la libertad de empresa, constituirá su núcleo. Posteriormente, el Estado liberal se desarrollará y perfeccionará con la extensión de las libertades cívicas y políticas al conjunto de la población. La tarea básica del Estado liberal

consistirá en garantizar a todos los ciudadanos la igualdad ante la ley en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones. En el plano organizativo, esto se plasmará en la adopción del modelo burocrático según su formulación weberiana.

Por su parte, el Estado de bienestar, que tiene sus orígenes en la Alemania de finales del siglo XIX, se desarrollará de manera notable tras la Segunda Guerra Mundial, gracias a un contexto de fuerte expansión económica. La voluntad de universalizar el bienestar llevará a que el Estado se convierta en un prestador directo de servicios, encontrando en el modelo gerencial su expresión organizativa.

Las propias limitaciones del Estado de bienestar para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, acentuadas por las presiones derivadas de la internacionalización de la economía, ponen de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, dando lugar a la emergencia del Estado relacional.

FIGURA 3. Relación entre el entorno social, el modelo de Estado y el modelo de Administración pública



FUENTE: elaboración propia.

Como veremos más adelante, el modelo organizativo que corresponde al Estado relacional es el del emprendedor social, capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas.

Nótese que el desarrollo de cada uno de estos modelos de Estado no supone el desplazamiento o sustitución de los anteriores, sino la superposición de nuevas tareas y responsabilidades públicas a las ya existentes. Esto introduce una extraordinaria complejidad en la gestión pública, no exenta de conflictos y tensiones, derivada de la necesidad de integrar, en el seno de las propias administraciones públicas, perspectivas y lógicas de actuación claramente diferentes.

Pero antes de adentrarnos en estas cuestiones, que han marcado y seguirán marcando la dirección de las transformaciones del sector público en los próximos años, es preciso comprender cómo se ha llegado a la situación presente. Para ello analizaremos con detalle las premisas sobre las que se ha basado la construcción del Estado de bienestar, especialmente en los países europeos, así como las causas de su «crisis».

Algunas claves para comprender la «crisis» del Estado de bienestar

Para muchos de los ciudadanos y de los medios de comunicación europeos, el modelo del Estado de bienestar entró en «crisis» a finales de los ochenta y principios de los noventa, por la sencilla razón de que no se podía pagar. En nuestra opinión, las auténticas causas de la crisis están relacionadas con la manera en que históricamente se ha construido el Estado de bienestar y con la nueva realidad económica internacional, y la incapacidad financiera del Estado es el resultado o expresión de las mismas. Pasemos, pues, al análisis de dichas causas.

El Estado de bienestar nace como un Estado con una clara vocación intervencionista. La radical separación entre Estado y sociedad propugnada por el Estado liberal será fuertemente cuestionada. En primer lugar, porque el supuesto automatismo regulador de la economía en que se basaba el sistema liberal demostró reiteradamente su incapacidad para evitar que se produjeran graves crisis económicas,

siempre acompañadas de elevados costes sociales. Y en segundo lugar porque la democratización de las instituciones políticas comportó la exigencia de que la igualdad formal ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce, tanto en el plano de los valores colectivos como en el de las ideas, un refuerzo de la legitimidad de la intervención del Estado en la sociedad. Por una parte, se produce un amplio consenso social en torno a la idea de que es preciso avanzar hacia una sociedad más justa y que corresponde al Estado garantizar una distribución más equitativa de los bienes económicos y culturales, universalizando el acceso a los mismos. Por otra parte, el éxito de las políticas keynesianas, que consiguieron superar uno de los grandes males del sistema capitalista —las crisis cíclicas de la economía—, tendrá, en el plano de las ideas, un efecto legitimador de la bondad de la intervención pública. Efecto que se verá reforzado, a lo largo de los años cincuenta, por los trabajos de economistas que, como Paul Samuelson, demostrarán la existencia de «fallos del mercado», poniendo de manifiesto que sus mecanismos no son capaces de producir los «bienes públicos» de carácter colectivo que toda sociedad precisa para su desarrollo. Como resultado de todo ello, el Estado dejará de limitarse a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado y pasará a regular, de manera decidida, el sistema social.

Si consideramos la manera en que se ha construido el Estado de bienestar, podemos constatar que ésta ha sido guiada por una serie de *premisas*, por lo general implícitas, que han condicionado poderosamente las elecciones de política pública y de las prácticas administrativas.

En primer lugar se mantiene la separación de los ámbitos público y privado, que asumen responsabilidades distintas, si bien a diferencia del Estado liberal no se trata de una separación estricta, puesto que se otorga una clara primacía al Estado. En esta concepción, lo «público», entendido como la búsqueda del interés general, se considera patrimonio exclusivo del Estado.

La segunda premisa es la creencia, mantenida durante mucho tiempo, en la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver, por sí solo, los diferentes problemas sociales. El Estado de bienestar se ha presentado ante la sociedad

como un Estado omnipotente, conocedor de los problemas y de sus soluciones, que asume la responsabilidad de resolver casi todos los problemas sociales, *que hace suyos*. No nos debe extrañar, pues, que la autosuficiencia y el paternalismo sean rasgos que se hayan asociado con el Estado de bienestar, que significativamente también se ha llamado Estado providencia.

La tercera premisa consiste en la convicción de que la producción directa por el Estado era y sigue siendo la mejor garantía y la manera más adecuada de hacer llegar a todos los ciudadanos los bienes considerados socialmente «preferentes» (como la sanidad, la educación o la cultura). Así, en la mayoría de países europeos, plantear la provisión de un determinado servicio público ha significado de manera automática que su prestación debía ser realizada por una organización pública. Conviene subrayar que detrás de esta opción político-organizativa, que ha comportado un fuerte crecimiento del empleo público, se esconde una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial, a los que, por lo general, no se reconoce la capacidad suficiente para participar en la prestación de los servicios públicos o la motivación adecuada para actuar de acuerdo con los valores que deben regir la actuación pública.

La consecuencia que se deriva de las premisas anteriores es que la *única* manera de dar respuesta a unas necesidades sociales, siempre crecientes, no será otra que disponiendo cada vez de más recursos públicos. Como hace años observó acertadamente el profesor Fuentes Quintana, para muchos de nuestros políticos «gobernar es gastar». Es decir, creer que la capacidad de gobierno depende directa y proporcionalmente del presupuesto que se dispone.

No nos debe extrañar, pues, que bajo la presión social se produzca una dinámica de expansión *continuada* del sector público, que acumulará sin cesar nuevas responsabilidades y tareas, lo que se traducirá en un significativo aumento de la participación del gasto público sobre el Producto Interior Bruto (PIB). En el caso español, la financiación de este fuerte crecimiento del gasto público (que en 1975 equivalía al 25 por 100 del PIB y que en 1995 alcanzó el 45 por 100) se realizó, al igual que en otros países europeos, mediante un sostenido y significativo aumento de la presión fiscal, combinado con el recurso continuado al déficit público, lo que comportó un fuerte crecimiento de la deuda pública.

Esta construcción acumulativa e incrementalista del Estado de bienestar sólo es viable financieramente y soportable socialmente en un contexto de crecimiento económico sostenido. Así, hasta los años setenta, el eje de la política económica de los gobiernos socialdemócratas europeos fue favorecer las políticas de crecimiento y de plena ocupación. Sólo así se podían aplicar políticas fuertemente redistributivas que permitiesen aumentar el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad y, en especial, de sus capas más débiles.

Las premisas anteriores, que han presidido la construcción del Estado de bienestar en muchos países europeos, presentan serias limitaciones que ya a lo largo de la década de los ochenta empezaron a hacerse patentes, limitaciones que han acabado provocando la *crisis* del modelo. Estas limitaciones se traducen en un doble cuestionamiento del Estado de bienestar: por una parte, sobre su viabilidad económica y, por otra, sobre su eficacia social.

En cuanto a la primera cuestión, la viabilidad económica del Estado de bienestar, resaltar dos hechos que consideramos fundamentales. En primer lugar, el incremento de la presión fiscal tiene un límite, más allá del cual se corre el riesgo de ruptura del *pacto social* que subyace al Estado de bienestar, mediante el cual las clases medias y altas aceptan una presión fiscal significativa a cambio de que el Estado garantice la estabilidad social. En este sentido, cabe constatar que en la última década hemos asistido a la generalización de propuestas de reducción de impuestos directos en los programas electorales de los partidos políticos con opciones de gobierno, en clara respuesta al llamado «malestar fiscal» de las clases medias.

En segundo lugar, la internacionalización de la economía constituye un hecho determinante que pone en entredicho, de una manera radical, el incrementalismo característico del Estado de bienestar. La internacionalización tiene un significado muy concreto: los niveles de bienestar de una sociedad pasan a depender de manera creciente de la capacidad de su economía para competir en los mercados internacionales. En este nuevo contexto, la actuación de los poderes públicos constituye un factor de primer orden en la determinación tanto del nivel de competitividad internacional de la producción de un país como del grado de atractivo que éste puede ofrecer a las empresas internacionales para que se establezcan en su territorio.

Presionados por esta nueva realidad, los gobiernos se han visto obligados a reorientar las prioridades de la política económica y a redimensionar el sector público. Así, se produce una renuncia al empleo de políticas artificiales de crecimiento y creación de empleo a corto plazo, que son reemplazadas por políticas orientadas a la estabilidad macroeconómica y a la mejora de la competitividad, cuyos efectos sobre el crecimiento y el empleo tardan más en producirse pero son más duraderos. En el caso europeo, hemos de tener presente las exigencias derivadas de la Unión Económica y Monetaria, que comportan un estricto control del déficit y del endeudamiento público, y que contribuirán poderosamente a poner fin a la dinámica expansiva del gasto público de períodos anteriores. El caso español es ilustrativo de este cambio de tendencia. Así, mientras que en 1995 el gasto público alcanzó el 45 por 100 del PIB, en el año 2004 se situó en el 39 por 100.

En cuanto a la segunda cuestión, la relativa a la eficacia social, subrayaremos tres críticas que afectan de manera muy directa a las propias bases de legitimidad del Estado de bienestar, es decir, a su capacidad para producir resultados que incrementen el nivel de bienestar de una sociedad.[7]

El primer aspecto que cabe considerar, tal como ha puesto de manifiesto la OCDE, es la baja *receptividad* que las organizaciones públicas tienden a exhibir ante las demandas de los ciudadanos, y que explica la amplia insatisfacción social existente en la mayoría de los países desarrollados ante el funcionamiento de los servicios públicos.[8] Esta situación ya había sido diagnosticada muchos años antes por la teoría de la elección pública *(public choice),* que tanta influencia política y científica tuvo hace dos décadas. En los años setenta, autores como Buchanan, Tullock o Niskanen pusieron de manifiesto

7. En el Estado de bienestar, las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, el principio de legalidad y regularidad procedimental, ya no serán suficientes por sí mismas. Para legitimar su actuación ante la sociedad, el Estado de bienestar deberá ser capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y eficiencia.

8. En su conocido informe «La Administración al servicio del público», la OCDE identifica las cuatro características que definen a una Administración receptiva: a) que sea comprensible, b) que responda a las necesidades reales de los ciudadanos y los considere como clientes de la Administración, c) que sea accesible, y d) que estimule una participación activa. Véase en OECD (1988).

que las organizaciones públicas, al carecer de los incentivos y las sanciones que proporciona el mercado, no se sienten estimuladas a mejorar la calidad de los servicios que prestan ni a incorporar la perspectiva de los *clientes* en sus procesos de decisionales y productivos. Además, al carecer de presiones competitivas, éstas tienden a expandirse sin control, buscando sólo el beneficio de sus propios miembros. En resumen, estos autores elaboraron una teoría de los «fallos del gobierno» —por contraposición a la teoría de los «fallos del mercado»— que cuestionaba abiertamente la supuesta bondad intrínseca de la intervención pública y la capacidad de las organizaciones públicas para ofrecer eficaz y eficientemente los servicios públicos.

Un segundo elemento de crítica a la eficacia del Estado de bienestar es el que señala la *desresponsabilización* que éste crea en la sociedad, fenómeno que se hace más ostensible en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a los segmentos más débiles de la sociedad. Así, se denuncia el hecho de que a veces estas políticas desincentivan a los individuos para tomar la iniciativa en la solución a sus propios problemas (que se espera que se resuelvan desde el Estado), a la par que incrementan la dependencia de la sociedad respecto al Estado.

Por último, la persistencia crónica de muchos problemas sociales (como por ejemplo la falta de vivienda a precios asequibles, la precarización del empleo, el deterioro medioambiental o la violencia de género) muestra la impotencia del Estado, que se ve incapaz de resolverlos por sí solo, defraudando ampliamente las expectativas de la sociedad que él mismo había creado.

En síntesis, la «crisis» del Estado de bienestar está estrechamente relacionada con las premisas que históricamente han guiado su construcción. Si queremos preservar sus valores y la noción misma de una *sociedad del bienestar*, deberemos realizar un masivo esfuerzo de innovación social que permita la «reinvención» de la Administración pública y de la manera de gobernar.

El Estado a la búsqueda de un nuevo rol en las sociedades avanzadas: el Estado relacional como propuesta

Desde hace más de una década asistimos a un intenso debate sobre cuál debe ser el rol del Estado en las democracias avanzadas, debate que va mucho más allá de la cuestión sobre el tamaño del sector público. Asimismo, nos encontramos en un período de intensa experimentación y de busca de *nuevas* maneras de responder a las necesidades y problemas sociales. Ya sea en el plano del discurso o en el terreno de la acción, la búsqueda de un *nuevo* reparto de tareas y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad civil, distinto al del Estado de bienestar, aparece como el núcleo central de la cuestión.

Como revela la literatura y la práctica de la gestión pública, la redefinición de los roles del sector público ha llevado a un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas). Este fenómeno, que algunos han denominado la *publicización de la sociedad* (Bresser-Pereira, 2004) y otros la *privatización del Estado* (Savas, 2000), se ha visto influido por motivaciones pragmáticas, económicas, ideológicas, comerciales y populistas. Justamente con la crisis del Estado de bienestar se empezó a examinar en profundidad el nuevo rol de las administraciones públicas y la relación entre lo público y lo privado. Los investigadores anglosajones empezaron a hablar de la *economía mixta* (Austin y Hasenfeld, 1985), *partenariados público-privados* (Kramer y Grossman, 1987), el *Estado en la sombra* (Wolch, 1990), los *cuasimercados* (LeGrand, 1991) o el *Estado subcontratista* (Smith y Lipsky, 1993).[9]

El modelo del Estado relacional constituye una propuesta en esa dirección. Las innovaciones más significativas que se han producido en el ámbito de la gestión y las políticas públicas en las últimas dos décadas, especialmente aquellas que *rompen* con las premisas que han guiado la construcción del Estado de bienestar y tratan de superar sus limitaciones, constituyen el marco de referencia desde el que se formulan los contenidos del Estado relacional.

9. Más recientemente, construyendo sobre trabajos anteriores, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2004) lo ha llamado el Estado republicano: «republicano» como opuesto a un régimen capturado por intereses privados.

Cualquier modelo es una versión simplificada e idealizada de la realidad; el del Estado relacional también lo es, con una particularidad: intenta explicar una realidad emergente, una realidad que hoy sólo existe parcialmente pero que se está consolidando con fuerza. No es preciso, pues, insistir al lector de que no se halla ante un modelo cerrado y acabado, sino ante una propuesta abierta que intenta estimular la reflexión y el debate.

La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. Simplificación que comporta otorgar al Estado el monopolio de lo universal, a identificar lo público con lo político y a negar a la sociedad civil su fuerte potencial de universalismo y solidaridad (Cortina, 1993: 150), y que conduce a creer que si el Estado es fuerte no se necesita una sociedad civil potente y, viceversa, que si la sociedad civil es fuerte, al Estado le corresponde un rol subsidiario.

Por todo ello, la premisa de que parte el Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier (1987), «el Estado moderno es un Estado modesto» que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo se puede abordar contando con la colaboración activa de la propia sociedad.[10] El corolario es la necesidad de estimular a los ciudadanos y a los diferentes colectivos a participar en la resolución de aquellos problemas sociales en los que están implicados de manera más directa. Algunos ejemplos lo ilustran con claridad.

Hoy día nadie cuestiona que en la solución al problema del «fracaso escolar» las familias tienen un papel decisivo. Lo mismo sucede en la lucha contra la contaminación ambiental, en la que se considera imprescindible la toma de conciencia y el cambio de comportamientos de toda la sociedad. O en la cuestión de la seguridad ciudadana de las grandes ciudades, en donde cambios como el modelo de «policía comunitaria» ponen de manifiesto la importancia de que la propia comunidad asuma un rol activo en un tema que le

10. Aquí, el término *modesto* no significa *débil* sino conocedor de los propios límites, y el término *moderno* se refiere a las capacidades de gestión. Véase Crozier (1987).

afecta tan directamente. Lo mismo cabría afirmar respecto a problemas sociales tan acuciantes como la siniestralidad en las carreteras españolas o el desafío que presenta la integración de la población inmigrante.

Los ejemplos anteriores ponen de relieve que la solución de estos y otros muchos problemas sociales requiere que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde, y en la que el Estado difícilmente podrá sustituirla. En este sentido, el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

El término *corresponsabilidad* comporta, en primer lugar, tomar conciencia de objetivos comunes e identificarlos adecuadamente; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes. Plantear la relación entre Estado y sociedad en términos de corresponsabilidad significa, pues, abandonar la desconfianza propia del Estado de bienestar y sustituirla por una actitud decidida de diálogo y cooperación. Por eso, en el Estado relacional los intereses colectivos dejan de ser considerados patrimonio exclusivo del Estado y la participación de la sociedad —principalmente a través de las asociaciones y las organizaciones sin ánimo de lucro— se convierte en algo no sólo deseable sino también legítimo.[11]

En un contexto pluralista, en el que la contestación y la crítica son legítimas, lo que estimula a la sociedad civil a colaborar con el Estado es el *grado de coincidencia en los objetivos* de una determinada política pública y en la manera de implementarla. Colaboración que se plasma en *proyectos comunes*, en los que ambas partes acuerdan los objetivos que se deben alcanzar, aportan recursos para ello y, como consecuencia, asumen la corresponsabilidad por los resultados.

Un aspecto importante de esta *nueva* articulación, en clave de corresponsabilidad, entre los sectores público y privado es que el pro-

11. Es necesario distinguir, como hace Bresser-Pereira (2004), entre organizaciones no lucrativas, «públicas no estatales prestadoras de servicios» y organizaciones «públicas no estatales de sensibilización política».

tagonismo corresponde a las necesidades sociales. El criterio para asignar las tareas y las responsabilidades no se establece según la naturaleza pública o privada de las organizaciones participantes, sino según su capacidad para dar respuesta, de la forma más adecuada y efectiva, a una determinada necesidad social. Lo importante ya no es *quién* lo hace sino el *resultado* que se consigue. En este sentido, el político y el gestor *relacional* prefieren, responsablemente, «compartir» protagonismo institucional, es decir, *hacer* con otros o incluso que sólo *hagan* otros, si con ello se gana en *eficacia social*.[12]

El *principio de subsidiariedad*, que se restringe en el Tratado de Maastricht al ámbito público, se extiende en el Estado relacional a la sociedad civil. Con ello no se afirma la superioridad intrínseca de las organizaciones privadas frente a las públicas, ni lo contrario. Al abrir la posibilidad de que la sociedad civil y la iniciativa privada se incorporen a la satisfacción de las necesidades colectivas, el Estado relacional también introduce la *dimensión competitiva* en la relación entre los sectores público y privado. Un ejemplo harto conocido lo constituye el servicio de recogida de residuos, que en muchas ciudades de Estados Unidos lo prestan, en régimen de competencia, proveedores públicos y privados. En aquellos casos en que la contratación externa del servicio no da los resultados esperados, se procede a su internalización.

Asimismo, la emergencia de los «nuevos servicios públicos», resultado de los programas de reforma y modernización administrativa en el ámbito de los servicios personales y, de manera muy destacada, en el caso de la sanidad, es una prueba palpable de una nueva articulación entre los sectores público y privado que, en buena parte, obedece a una lógica *relacional*. La nota que caracteriza a los «nuevos servicios públicos» es el establecimiento de una *nueva* relación del Estado con los proveedores y los usuarios.

La relación con los proveedores se ve modificada en un doble sentido como consecuencia de la separación de las funciones de provisión y prestación de los servicios públicos. Por una parte, esto com-

12. Lo recordaba Anthony Giddens, como uno de los principios fundamentales de la tercera vía, en la despedida de Tony Blair: «Es un error gratuito, que cometen muchos detractores, contraponer los servicios públicos (estatales) a los privados. Lo que verdaderamente importa es quién sirve mejor a los intereses de la población en un contexto determinado» («La década de Blair», *El País,* 12 de mayo de 2007).

porta la incorporación de organizaciones de finalidad no lucrativa y de la iniciativa empresarial. Y por otra, dicha incorporación va acompañada por la introducción de mecanismos concurrenciales, lo que ha dado lugar a la creación de «cuasimercados», «mercados sociales» o «mercados planificados», en los que participaban, teóricamente en pie de igualdad, tanto las organizaciones públicas como las privadas.

En relación con los usuarios, se trata de fortalecer su posición frente a los proveedores de los servicios públicos, al objeto de aumentar el grado de respuesta a sus demandas individuales *(receptividad)*. Entre las medidas más frecuentes que se han aplicado para conseguirlo encontramos, en primer lugar, la aplicación del marketing a los servicios públicos y la implantación de estrategias de calidad de servicio, ambas con un importante impacto ideológico, pues el ciudadano deja de ser contemplado como un *administrado* y sí como *cliente* de la Administración, reconociéndosele el «derecho» a ejercer una mayor influencia en el servicio que recibe y en el proceso de su prestación. En segundo lugar, destacan las medidas orientadas a permitir la libre elección del prestador, las cuales están relacionadas, aunque no siempre con la introducción de mecanismos concurrenciales en la prestación de los servicios públicos. Cabe subrayar que en la *nueva* relación del Estado con los usuarios de los servicios públicos se parte de la premisa de que éstos son personas suficientemente informadas y maduras como para asumir un mayor protagonismo en la prestación y control de dichos servicios. A través de su participación activa, se espera conseguir no sólo un mayor grado de satisfacción sino también hacerles corresponsables por el resultado obtenido.

Tal como se ha expuesto a lo largo de este apartado, la lógica *relacional* trata de conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece *necesariamente* vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado de bienestar. Gobernar ya no sólo es sinónimo de gastar, sino también, y sobre todo, capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar recursos, públicos y privados, existentes en una sociedad, dando así respuesta a las necesidades sociales.

El fomento del voluntariado social; la elaboración de planes estratégicos de ciudad y su empleo como foro de diálogo entre las distintas administraciones y los agentes económicos y sociales; la realización de campañas como «Barcelona, ponte guapa», que consiguieron movilizar importantes cifras de inversión privada en la rehabilitación de edificios y la mejora del paisaje urbano; las reformas del sistema sanitario realizadas en Cataluña, Galicia, la comunidad valenciana o el País Vasco; las reformas de los centros históricos de muchas ciudades españolas; y la promoción exterior de las pequeñas y medianas empresas mediante consorcios público-privados, constituyen algunos ejemplos ilustrativos de *prácticas relacionales* que hace años se está dando en el caso español.

Todo ello configura un *protagonismo diferente* del Estado que, si bien aparece como un actor social más, está dotado de una dimensión específica y ocupa una posición privilegiada para asumir un rol de liderazgo y dinamización de la propia sociedad. El Estado relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que esto comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza *relacional* de su actividad en su principal atributo de identidad.

En este sentido, la legitimidad de la actuación del Estado relacional se basa, además de en el requisito inexcusable de la legalidad, en los principios de *eficiencia y eficacia sociales*, lo que se determina por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales, por su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, por su transparencia en la articulación de los ámbitos público y privado y por su modestia en asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos.

El modelo organizativo (en sentido amplio) que corresponde al Estado relacional es, sin duda, el del *emprendedor social*, capaz de crear y dinamizar redes colaborativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político y el gestor *relacional* se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación e innovación social en la manera de dar respuesta a los problemas y necesidades sociales.

En el Estado de bienestar, la responsabilidad de los directivos públicos se ciñe a la consecución de los objetivos establecidos para *su* organización a través de la optimización de los recursos *propios*. En esta concepción, el presupuesto aparece como un límite *absoluto* a la capacidad de incidencia de la Administración ante los problemas sociales. Es la versión directiva de la creencia política de que «gobernar es gastar».

En el Estado relacional, los principios de *eficiencia* y *eficacia sociales* redefinen el concepto de *gestión*. La responsabilidad de los directivos públicos se contempla como la obtención de resultados a través del conjunto de organizaciones, públicas y privadas, que colaboran o podrían llegar a colaborar en un determinado ámbito de actuación pública. Así, la *dimensión interorganizativa* aparece como una de las notas fuertes de la concepción relacional de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el reto de la gestión consiste en conseguir el mayor *factor multiplicador* posible sobre los recursos propios. Lo que cuenta ya no son únicamente los resultados obtenidos por la propia organización en sentido estricto, sino sobre todo el impacto social conseguido por el conjunto de organizaciones participantes.

En el terreno de la configuración organizativa de la Administración pública también se producen cambios significativos. En el Estado de bienestar, la *agencia o forma divisional* —basada en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y la consecución de economías de escala— se considera el diseño más adecuado para las organizaciones públicas cuya responsabilidad es la prestación directa de servicios. Mientras que en el Estado relacional, la «organización-en-red» *(network organitzation)* —basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad— aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la interrelación entre múltiples organizaciones, públicas y privadas; lo que, a su vez, requiere dotarse de sofisticadas capacidades centrales de planificación estratégica y de mecanismos de evaluación y seguimiento.

La existencia de capacidades institucionales como requisito para el buen funcionamiento del Estado relacional[13]

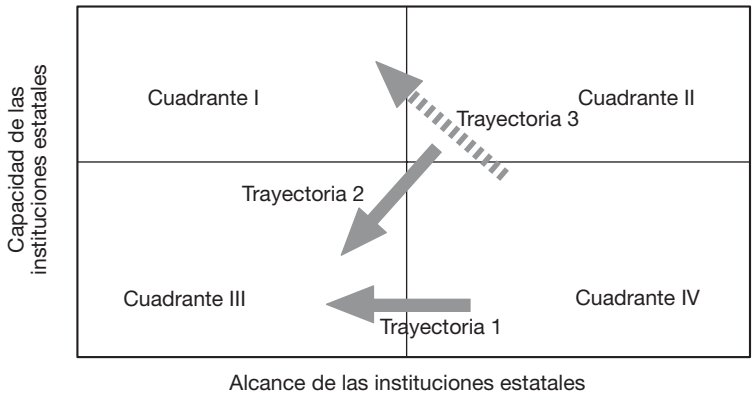
Si en el caso español, sin haber terminado aún la construcción de un Estado de bienestar fuerte, se ha empezado a evolucionar hacia un modelo de Estado mucho más *relacional*; en América Latina y en otros países en vías de desarrollo se está tratando de avanzar desde un Estado liberal de derecho, muchas veces débil o casi inexistente, a la construcción, paralelamente, de un Estado de bienestar y de un Estado relacional.

En América Latina —como sucedió en un amplio abanico de países del antiguo bloque soviético, de Asia y de África—, durante la década de los ochenta y principios de los noventa la reducción del tamaño de Estado, la *privatización*, se convirtió en un tema de la agenda política de primera magnitud. Las instituciones financieras internacionales, junto con el Gobierno de Estados Unidos, recomendaron una serie de medidas destinadas a reducir el grado de intervención estatal en la economía, en lo que se conoció como el Consenso de Washington.

El problema surgió porque, como consecuencia de la aplicación de dichas medidas, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado y no desarrollaron sus capacidades institucionales, que eran débiles o, incluso, inexistentes. La matriz de la figura 4, desarrollada por Fukuyama (2004), distingue entre «el alcance de las actividades estatales» (las diferentes funciones y los objetivos que asume un Estado) y «la capacidad institucional de los estados» (la fuerza que tiene el Estado para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia), y nos permite entender mejor el problema de la «falta de capacidad estatal».

13. La aproximación del Estado relacional a la modernización de la gestión pública va más allá de la corriente que se ha conocido como el «New Public Management» (NPM) (véase, por ej. Dunlevy y Hood, 1994). No sólo se trata del desarrollo de la dimensión ejecutiva del *management* público y la introducción de mecanismos de mercado, sino que el Estado relacional pretende dar una nueva lógica al rol del Estado y a sus funciones. Nos han ayudado en nuestras reflexiones, entre otros, los trabajos de Barzelay (1998, 2001), Bresser-Pereira (1997, 2004), Crozier (1987), Metcalfe (1993) y Moore (1995).

FIGURA 4. Matriz de capacidad y alcance de las instituciones estatales



FUENTE: Fukuyama (2004).

Lo ideal es estar situados en el cuadrante I, es decir, poseer una alta capacidad institucional y que el alcance de las tareas gubernamentales sea el adecuado, evitando desarrollar funciones propias del mercado. Tras el Consenso de Washington, muchos países en desarrollo se desplazaron del cuadrante IV al III (trayectoria 1) o del cuadrante II al III (trayectoria 2), cuando lo ideal hubiera sido seguir la trayectoria 3, esto es, limitar las funciones estatales manteniendo o bien desarrollando una alta eficacia institucional.[14] Fruto de trayectorias poco acertadas, un número importante de países de América Latina se encuentra hoy, desgraciadamente, en el cuadrante III.[15]

A priori se puede pensar que, si se transfiere una serie de servicios a un tercero, es posible concentrarse en una serie de funciones básicas y reforzar las capacidades relacionadas con esas funciones (lo que en el mundo empresarial se conoce como *core competences*). Sin embargo, en muchos países la privatización condujo a menudo a la «sustitución» del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incre-

14. Fukuyama cita como ejemplos paradigmáticos de las trayectorias II y III los casos de Rusia y Nueva Zelanda, respectivamente.
15. Fukuyama y Marwah (2000) han señalado que el hecho de que el rendimiento de Asia Oriental en los últimos cuarenta años haya sido superior al de América Latina se debe, probablemente, a la «mayor calidad de las instituciones estatales» de Asia Oriental y «no tanto a las diferencias de alcance estatal entre ambas realidades».

mentar las capacidades estatales, las disminuyó. Así pues, en muchas zonas del mundo se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado, que hace que muchos directivos públicos y responsables políticos aborden el tema con preocupación, incluso, con abierto recelo, por temor a lo que se conoce como la «captura del Estado» por parte de intereses privados.[16]

Naturalmente, esta falta de capacidad estatal es muy relevante para la construcción de un Estado relacional, pues resulta imposible articular relaciones entre organizaciones públicas y privadas si el sector público no tiene capacidad institucional. En otras palabras, si el Estado no es capaz de elaborar e implementar determinadas políticas públicas, de promulgar las leyes necesarias para apoyar esas políticas, de dotarse de una Administración burocrática eficaz y eficiente, de mantener un elevado nivel de transparencia y de rendición de cuentas, y de hacer que las leyes se cumplan, es difícil imaginar que alguien quiera colaborar con él. Seguramente, en esas condiciones sólo aquellas organizaciones que puedan «capturar al Estado» para sus propios intereses estarán dispuestas a colaborar, y no las que trabajan para el interés general.

En líneas generales, las administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poderse asociar con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, se deben asegurar de que esas asociaciones entre lo público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

A modo de conclusión: los desafíos de construir un Estado y una Administración pública relacionales

La superación de la «crisis» del Estado de bienestar y la construcción del Estado relacional representan un gran reto para el conjunto de la sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. Nos gustaría concluir este capítulo formulando algunas reflexiones sobre la mane-

16. Sobre «la captura del Estado» por parte de intereses privados véanse, por ejemplo, los trabajos del Banco Mundial, realizados por J. S. Hellman, G. Jones y D. Kaufmann (2000 y 2002).

ra de avanzar hacia un Estado y una Administración pública más *relacionales*.[17]

Primera. La Administración pública debe asumir su rol *relacional* de una manera activa y convencida. Sin embargo, debe evitarse el riesgo de «mitificar» a la sociedad civil o caer en el extremo de «la colaboración a toda costa».

Basándose en la experiencia de colaboración entre los ámbitos público y privado acumulada en Estados Unidos desde los años setenta, autores como Lester Salamon han puesto de manifiesto la existencia de «fallos del sector no lucrativo» en la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, se destacan cuatro aspectos presentes en muchas de estas organizaciones: su *particularismo*, fruto de la focalización en problemas y grupos de población determinados; su *paternalismo*, debido a que la definición de las necesidades de la comunidad la suelen realizar los miembros con más recursos de ésta; su *amateurismo* derivado de la dificultad de atraer buenos profesionales; y su *insuficiencia* para generar el volumen de recursos necesario para solucionar los problemas sociales.

Si a los «fallos del mercado» siguieron los «fallos del gobierno» y, más tarde, los «fallos del sector no lucrativo», el reto será encontrar fórmulas que permitan articular la interacción entre Estado, sociedad civil y mercado, aprovechando lo mejor de cada uno y evitando sus puntos débiles o deficiencias. No se trata, por lo tanto, de que las organizaciones sin ánimo de lucro y la iniciativa privada sustituyan a las organizaciones públicas, sino que cooperen y se complementen e, incluso, que en determinados servicios públicos puedan llegar a competir.

Segunda. La incorporación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en un sector concreto de actuación de los poderes públicos suscita una serie de cuestiones que deberían ser objeto de un detenido análisis: a) ¿en qué actividades existen mayores oportunidades para crear un «valor social añadido» mediante dicha incorporación?, b) ¿qué objetivos se quieren conseguir con la colaboración público-privada?, c) ¿qué tipo de relación público-privada se considera más adecuada?, d) ¿qué requisitos mínimos deberán cumplir las organiza-

17. Para un tratamiento más detallado de las cuestiones que se presentan en este apartado véanse Mendoza (1991); Vernis (1995, 2005).

ciones privadas a las que se asignen tareas y responsabilidades públicas? y ¿qué mecanismos se seguirán para su selección? y e) ¿cómo se gestionará la relación con las organizaciones privadas?

Nótese que las oportunidades presentes en cada caso concreto y los objetivos perseguidos determinarán la naturaleza de la relación público-privada. Por otra parte, las tres últimas cuestiones ponen de relieve la importancia de disponer de un marco institucional y de unas «reglas de juego» adecuadas que permitan una interacción efectiva entre los sectores público y privado.

Tercera. La propuesta del Estado relacional no está exenta de riesgos y limitaciones. El Estado relacional supone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable. Asimismo, presupone una clase política con una significativa capacidad de liderazgo social y una Administración pública con una fuerte capacidad de gestión estratégica y de operar sistemas descentralizados y pluralistas.

No es difícil imaginar los problemas que pueden surgir si no se cumplen suficientemente dichos requisitos. Así, por ejemplo, la falta de transparencia en la relación público-privada puede conducir a la *captura* o *patrimonialización* del Estado por parte de poderosos intereses corporativos. O, sin las necesarias capacidades estratégicas y operativas, la gestión de un sistema plural con múltiples decisores se convierte en una tarea imposible, que conduce a la ingobernabilidad.

Lo anterior subraya la especial responsabilidad que corresponde a la Administración en la creación del marco institucional y de los incentivos que estimulen tanto el desarrollo de los valores y actitudes sociales adecuados como el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para una efectiva relación público-privada.

Cuarta. El modelo de Estado relacional sitúa en el centro del debate el «fortalecimiento institucional de las administraciones públicas», sobre todo de los elementos del modelo que realizan «actividades públicas». En líneas generales, las administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poderse asociar con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, se deben asegurar de que estas asociaciones entre los ámbitos público y privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

En esta línea, cuando se introducen elementos de mercado como la externalización, los partenariados público-privados, los «cuasi-

mercados», etc., la decisión de si son apropiados o no se ha de decidir de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso y teniendo siempre muy en cuenta «la gobernanza a largo plazo» de la política pública afectada y de los intereses de la sociedad.

Quinta. Todos los elementos y cambios que hemos comentado introducen con fuerza la necesidad de un *liderazgo relacional* y una *capacidad de emprendimiento social* en los directivos públicos. En definitiva, este nuevo contexto ya está exigiendo que el liderazgo de los directivos públicos no sólo se base en excelentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión, sino también en que sean capaces de pensar y planificar colectivamente y de trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas. En términos generales, cada vez se requerirán más *competencias de carácter relacional* (Longo, 2004). Y esto tiene, naturalmente, implicaciones muy importantes para la formación de los directivos públicos.

Sexta. Por tanto nos encontramos ante un doble reto de desarrollo organizativo e institucional. Preservar una *sociedad del bienestar* en el nuevo contexto de una economía mundializada constituye un enorme desafío que, además de profundos cambios en el sector público, requiere la implicación activa de todos los actores sociales. Nuestro gran reto colectivo es implantar e institucionalizar las innovaciones necesarias.

3. Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad

Hans Martens

Este capítulo aborda la cuestión del volumen del gasto público y el tamaño del Estado en Europa. A partir de la constatación de que en los países europeos el sector público consume aproximadamente la mitad del PIB, el autor ofrece una panorámica de datos con el objetivo de contrastar esta realidad, la competitividad, con la calidad de los servicios públicos o consideraciones relativas al buen gobierno. Al mismo tiempo, el capítulo intenta identificar las mejores prácticas para incrementar la eficiencia del Estado y la competitividad de las economías europeas y concluye con la identificación de los principales retos a los que tiene que hacer frente el sector público según la tipología de estados de bienestar.

Introducción

Los últimos años se ha hablado mucho sobre el desarrollo de los diversos modelos económicos y sociales. Estos modelos tienen unas características definidoras claras que diferencian los unos de los otros. Con todo, como trasfondo común, es importante subrayar que los diferentes modelos comparten una serie de elementos esenciales que nos permiten hablar de un modelo europeo. Las características definidoras, en líneas generales se pueden resumir en las siguientes:

- La defensa de la democracia, el imperio de la ley, una economía de mercado que funciona y el respeto por los derechos humanos.

- El apoyo de la multilateralidad, la interdependencia bien gestionada y la cooperación.
- El establecimiento de una estructura política única basada en el buen gobierno a muchos niveles.
- Un alto grado de prosperidad y estabilidad, que combina el rendimiento económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente.

En este trasfondo, generalmente no se habla mucho del rol que el sector público posee en las sociedades europeas. En ninguna otra parte del mundo el sector público llega a consumir aproximadamente la mitad del PIB, como sucede en la Unión Europea (UE), ni tiene un papel tan fundamental en la gestión de los asuntos sociales. El sector público es mucho más visible en la vida económica y social de la UE que en la de la mayor parte del mundo. En Estados Unidos, por ejemplo, se hace especial énfasis en la seguridad y la protección (el gasto en seguridad interna y militar en Estados Unidos es más del doble que en los países europeos), en la elaboración de la legislación necesaria y en la gestión de los servicios públicos básicos, como las infraestructuras y la educación. El Gobierno norteamericano participa en muchos otros sectores de la economía y es mucho menos visible en los ámbitos social y medioambiental, en la promoción de la investigación y el *entrepreneurship*.

Asimismo, hasta ahora la importancia de un sector público que funcione bien como impulsor de la prosperidad colectiva se ha descuidado bastante en el debate general. Éste se ha centrado más en los mercados y en el sector privado como fundamento básico para el crecimiento y la competitividad. Eso es un error, no sólo porque el sector público tiene un papel clave en la definición del bienestar en la UE, sino también porque su análisis fomenta la comprensión de las decisiones colectivas que hay detrás de nuestros sistemas nacionales y de la UE en conjunto.

Este capítulo analiza la relación entre competitividad y sector público en la UE. Presenta algunas visiones sobre como un sector público moderno e innovador puede ser garantía de un modelo socioeconómico dinámico. Además, pretende aclarar algunos de los conceptos erróneos que circulan sobre dimensión y cumplimiento, y defiende más la idea de promover la calidad que un tamaño determinado del Estado.

Perspectiva presupuestaria

El sector público representa cerca del 50 por 100 de la economía en la mayoría de los Estados miembros de la UE, con algunas diferencias entre países: mientras que en Irlanda se sitúa en torno al 35 por 100 del PIB, en Suecia es aproximadamente del 60 por 100. Con respecto a la estructura presupuestaria, hay algunas similitudes entre los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Una excepción notable es la existencia de transferencias sociales como característica definidora de los países europeos. Las transferencias sociales incluyen pensiones, regímenes por invalidez y enfermedad, subsidios de desempleo, programas de viviendas de protección oficial, etc. Todas ellas son medidas redistributivas que fomentan unos niveles de igualdad más elevados en las sociedades. Dichas medidas se aplican de un modo diferente en los distintos países europeos, según las necesidades y características particulares, pero el hecho de que existan es un motivo que justifica que haya mayores sectores públicos y es, también, una característica significativa del Estado de bienestar europeo.

CUADRO 1. Impuestos como porcentaje del PIB (2006)

País	Porcentaje del PIB
Unión Europea	40-58
Estados Unidos	33
Japón	31
China	18
India	17
Canadá	41
Australia	33

FUENTE: OECD Economic Outlook, n.º 79.

En los últimos años, los presupuestos públicos de los países europeos han seguido evoluciones paralelas. En general, los Estados miembros incrementaron las dimensiones de sus sectores públicos hasta la mitad de los años noventa. Los presupuestos más elevados eran el resultado de combinar diversos factores:

- La introducción de unos instrumentos y unos programas redistributivos más perfeccionados, destinados a proporcionar mejores servicios en el ámbito social (mejor atención sanitaria, educación y transferencias sociales, como por ejemplo los subsidios de desempleo).
- La necesidad de continuar pagando los intereses de las deudas, lo que provocó unos déficit presupuestarios sostenidos después de la crisis del petróleo de los años setenta.
- El control de las recesiones económicas, como las que hubo a principios de los ochenta y en los noventa.

Desde mediados de los años noventa, el sector público se ha mantenido estable o se ha reducido. Esto no se ha debido, en general, a la mejora de las situaciones fiscales y de los índices de crecimiento, los cuales han posibilitado que los gobiernos no tengan que recurrir a más endeudamiento. El futuro se muestra algo distinto. Los grandes sectores públicos parecen inevitables en vista de los desarrollos demográficos de la UE. No hace falta decir que esto tendrá un claro impacto en el gasto social, especialmente en las pensiones y la asistencia sanitaria.

No se trata del tamaño

El tamaño del sector público es una elección deliberada. Si bien a menudo los detalles sobre el papel del sector público están sujetos al debate político, en general su magnitud global no es objeto de discusión y demuestra que en Europa se prefieren las decisiones colectivas a las individuales. Generalmente, un sector público más amplio posee una connotación negativa. Quizá porque la gente lo asocia con los antiguos sistemas comunistas, la opinión general relaciona un sector público mayor con una maquinaria burocrática rígida que establece impuestos elevados y una fuerte regulación al sector privado. En cambio, normalmente un sector público más reducido se relaciona con un organismo eficiente y no burocrático que interviene poco en la economía.

El debate general sobre la competitividad y la presión creciente de los países en vías de desarrollo —Brasil, Rusia, la India y China (BRIC)— incrementa la importancia fundamental de una profunda

comprensión de la dimensión y el rol del sector público para la futura vida económica y social.

La competitividad se puede medir de distintos modos; no hay una definición común para evaluar la competitividad de un país. Una de ellas es elaborar un índice compuesto que contemple varios factores que influyen en la competitividad, en particular en la competitividad sostenible, que equivale a la capacidad de mantener un crecimiento robusto durante un período más largo de tiempo —y no se limita a facilitar un crecimiento económico rápido a corto plazo. Durante bastantes años, el índice de competitividad mundial (World Competitiveness Index, WCI) del Foro Económico Mundial se ha convertido en la herramienta más utilizada, porque incluye una serie de factores fundamentales. Su objetivo es no sólo medir la competitividad, sino también el potencial de conseguir un crecimiento económico sostenido a medio y largo plazo. En resumidas cuentas, recoge datos de los tres ámbitos siguientes: entorno macroeconómico, calidad de las instituciones públicas y uso de la tecnología.

CUADRO 2. Índice de competitividad mundial

País	Clasificación de 2005	Puntuación de 2005	Impuestos como porcentaje del PIB (2006)
Suiza	1	5,81	36
Finlandia	2	5,76	53
Suecia	3	5,74	58
Dinamarca	4	5,70	55
Singapur	5	5,63	16
Estados Unidos	6	5,61	33
Japón	7	5,60	31
Alemania	8	5,58	43
Países Bajos	9	5,56	46
Reino Unido	10	5,54	42
Hong Kong	11	5,46	—
Noruega	12	5,42	60
Taiwan	13	5,41	23
Islandia	14	5,40	23
Israel	15	5,38	—

FUENTE: World Competitiveness Index, OECD Economic Outlook, n.º 79, y <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

Los quince primeros países del mundo en el índice de 2006 no aportan nada significativo con respecto a la dimensión o al rol del sector público. En el listado aparecen países con niveles impositivos más o menos elevados. El Foro Económico Mundial atribuye mucha importancia al rol del sector público. Con respecto a los países BRIC antes mencionados, se observa que ciertamente no encabezan el listado de los más competitivos: la India ocupa el 43.º puesto, China el

CUADRO 3. Índice de competitividad mundial aplicado a la UE-25

País	Resultados de 2006	Impuestos como porcentaje del PIB (2006)
Finlandia	5,76	53
Suecia	5,74	58
Dinamarca	5,70	55
Alemania	5,58	43
Países Bajos	5,56	46
Reino Unido	5,54	42
Austria	5,32	47
Francia	5,31	51
Bélgica	5,27	50
Irlanda	5,21	35
Luxemburgo	5,16	40
Estonia	5,12	38
España	4,77	39
República Checa	4,74	41
Eslovenia	4,64	43
Portugal	4,60	42
Letonia	4,57	40
Eslovaquia	4,55	34
Malta	4,54	47
Lituania	4,53	35
Hungría	4,52	44
Italia	4,46	44
Chipre	4,36	42
Grecia	4,33	43
Polonia	4,30	41

FUENTE: World Competitiveness Index, OECD Economic Outlook, n.º 79, y <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

54.º, Rusia el 62.º y Brasil el 66.º. La razón que aduce el Foro Económico Internacional es la «falta de transparencia e igualdad de sus instituciones públicas, así como su burocracia y judicatura» (*The Wall Street Journal*, 27 de septiembre de 2006).

La principal razón que explica la falta de correlación es que los países que ocupan los quince primeros puestos puntúan de forma muy distinta los diferentes aspectos que mide el índice, y también que la comparación resulta muy problemática al cruzar modelos económicos y sociales distintos. Si la comparación se lleva a cabo dentro de Europa, los organismos que son objeto de comparación son más iguales. El resultado de la UE-25 en el 2006 se muestra en el cuadro 3.

Dentro de la familia europea tampoco hay una perfecta correlación, pero se observa que, desde hace unos años, los países que destinan un mayor porcentaje de su economía al sector público (los nórdicos) están monopolizando los tres primeros puestos en el índice de competitividad. Probablemente, el factor más notable es que encabezan sistemáticamente la mayoría del resto de estadísticas analizadas. Por otra parte, los tres países que destinan el menor porcentaje del PIB al sector público, Lituania, Eslovaquia e Irlanda, no figuran en puestos muy destacados en el *ranking* de la competitividad. Por lo tanto, es fácil concluir que, incluso en el modelo europeo, no hay una correlación directa entre competitividad y dimensión del Estado. En otras palabras, se puede argüir que la mera existencia de un sector público amplio no es en sí misma una razón que explique la ineficacia del Estado o su falta de competitividad. En consecuencia, hay que analizar otro aspecto: qué papel desempeña el sector público en la sociedad (qué hace y qué no hace).

Submodelos europeos

Se observan algunas diferencias notables en el modo en que coexisten el sector público y el privado en diferentes lugares de Europa. De hecho, es posible identificar una serie de submodelos, diferenciados en parte por la relación que establecen entre gobierno y mercado.

Normalmente se habla al menos de tres submodelos europeos distintos: el nórdico, el anglosajón y el continental. Además, a menu-

do se introduce un modelo del sur, y también se discute si hay un modelo específico de Europa del Este. Este capítulo se centra en los tres modelos principales, ya que el modelo del sur comparte muchas características con el modelo continental y el de Europa del Este todavía no ha sido suficientemente evaluado. En los últimos años, los países de Europa Central y del Este se han decantado a favor de los modelos europeos clásicos, pero no al unísono. Los tres modelos clásicos se resumen en el cuadro 4.

CUADRO 4. Tres modelos de Estado en Europa

	Nórdico	Anglosajón	Continental
Nivel impositivo	Alto	Bajo	Alto
Gobierno/mercado	Liberal	Liberal	Intervencionista

FUENTE: elaboración propia.

En general, los modelos nórdico y anglosajón comparten la preferencia por la economía liberal, que los gobiernos no gestionan a escala microeconómica y, por lo tanto, su intervención directa en los mercados (de productos, servicios, capital y trabajo) es relativamente limitada. La diferencia principal entre los dos modelos es la dimensión del sector público, con economías de bajo nivel impositivo en el mundo anglosajón y niveles impositivos muy elevados en el modelo nórdico.

La similitud entre los modelos nórdico y continental es el alto nivel impositivo, pero la auténtica diferencia entre ellos es el papel que ejercen los gobiernos en relación con los mercados. El funcionamiento de sus mercados de trabajo es muy ilustrativo en este sentido. Tradicionalmente, el modelo continental se ha caracterizado por un gran intervencionismo del gobierno, una legislación laboral proteccionista y elevadas contribuciones a la seguridad social, lo que ha dado como resultado un bajo índice de creación de puestos de trabajo y una gran rigidez laboral. El caso contrario se encuentra en los países del Norte (los nórdicos y los anglosajones), que tienden a fomentar la participación del mercado y, por lo tanto, son mucho más flexibles. Una particularidad del modelo nórdico es que concede gran importancia al nivel de seguridad e inversión en las personas. La combinación de flexibilidad y un alto grado de seguridad en torno a

las personas ha originado un término que se utiliza con frecuencia para caracterizar al modelo nórdico: «flexiguridad» *(flexicurity)*.

La OCDE ha elaborado una serie de índices que demuestran la relación existente entre el sector público y el mercado.[1] Uno de los índices que ilustran claramente la diferencia entre los modelos clásicos es el de «regulación administrativa».

CUADRO 5. Índice de regulación administrativa

Modelo	País	Indicador de regulación administrativa
Nórdico	Dinamarca	1,1
	Suecia	2,0
Anglosajón	Reino Unido	0,5
	Irlanda	1,5
Continental/ del sur	Alemania	2,7
	Francia	3,1
	España	2,3
	Italia	3,0
	Rep. Checa	2,2 (media)
	Polonia	2,5 (media)

FUENTE: OCDE (http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf).

El índice compuesto de «control estatal» muestra una imagen bastante similar. A partir de las observaciones de la OCDE, es posible concluir que hay una clara diferencia entre los submodelos europeos con respecto a la intervención del mercado. Básicamente los modelos de los países del norte de Europa son menos intervencionistas que los de Europa continental. Eso también demuestra que los gobiernos del modelo nórdico no son administraciones proteccionistas que gestionan la economía a escala microeconómica, sino todo lo contrario. Por ejemplo, en el caso de la protección de la ocupación, tienden más a preocuparse por las personas a través del sistema social que a proteger los puestos de trabajo mediante la legislación, como hacen los países continentales.

1. Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf>.

CUADRO 6. Índice de control estatal

Modelo	País	Indicador de control estatal
Nórdico	Dinamarca	1,4
	Suecia	1,8
Anglosajón	Reino Unido	1,7
	Irlanda	1,8
Continental/ del sur	Alemania	2,2
	Francia	2,7
	España	2,7
	Italia	3,2
	Rep. Checa	2,5
	Polonia	3,7

FUENTE: OCDE.

CUADRO 7. Diferencia entre la recaudación y el consumo del sector público como porcentaje del PIB

Modelo	País	Impuestos como porcentaje del PIB	Consumo del sector público como porcentaje del PIB
Nórdico	Dinamarca	55	27
	Suecia	58	28
Anglosajón	Reino Unido	42	21
	Irlanda	35	14
Continental/ del sur	Alemania	43	19
	Francia	51	24
	España	39	18
	Italia	44	18
	Rep. Checa	41	23
	Polonia	41	17

FUENTE: OCDE.

De hecho, una conclusión preliminar es que existe una correlación no entre dimensión del gobierno y competitividad, sino entre niveles de intervención del gobierno y competitividad.

Otro aspecto que merece atención es el porcentaje del PIB que consume realmente el gobierno con relación a los niveles impositivos, ya que indica la «dimensión real» del gobierno y en qué medida el sector público redistribuye las rentas en la sociedad.

Lógicamente, el porcentaje que se queda el sector público varía entre estos países. Aun así, no es tan distinto como los niveles impositivos. Es decir, se puede observar que en general los países con un alto nivel impositivo no suelen consumir sustancialmente más en el sector público, sino que más bien éste desempeña un importante papel como redistribuidor de las rentas entre los distintos grupos sociales. De hecho, se puede llegar a entender muy bien cómo actúan los modelos socioeconómicos si se analiza la relación entre lo que un gobierno realiza y cómo destina la parte restante del presupuesto.

Globalización y competitividad

La correlación entre competitividad y rol del sector público en relación con los mercados —como ya se ha dicho— es muy importante en Europa porque, en general, hay grandes sectores públicos que ejercen un papel significativo en la sociedad. Esta percepción ha adquirido mayor importancia gracias al crecimiento de la competencia global. A menudo se afirma que Europa no se puede permitir mantener el gran sector público con el que cuenta y, al mismo tiempo, construir unos sistemas sostenibles y competitivos; no obstante, hay pocas pruebas que demuestren que existe una relación directa entre los dos factores. Las conclusiones del Foro Económico Mundial sólo reafirman que la relación es inversa.

Una de las conclusiones generales que se puede extraer es que cualquier indicio de cierta intervención del sector público en los mercados dificulta la competitividad, y que el éxito actual de los modelos del norte de Europa está relacionado con la flexibilidad —o el liberalismo— predominante en los modelos nórdico y anglosajón.

Pero no ha sido siempre así. Veinte o treinta años atrás, cuando la competencia global era más limitada y los mercados europeos más cerrados, los modelos basados en la industria de Europa continental eran claramente los mejores. Aquellos tiempos no eran muy buenos para los países del norte de Europa. En este período de tiempo ha surgido un incremento de la competencia global, acompañado de la apertura de nuevos mercados, lo que ha situado a Europa bajo la presión de tener que actuar de un modo más ágil y flexible —y tener la capacidad de cambiar rápidamente a medida que las condiciones del mercado también iban cambiando.

Este mayor grado de flexibilidad se define a menudo con el término *neoliberalismo*. No obstante, el modelo nórdico ha demostrado que es posible ser liberal y al mismo tiempo estar comprometido con un modelo social e incluso mejorarlo. Además, es significativo que las poblaciones de los países nórdicos se muestren más positivas hacia la globalización que las poblaciones de Europa continental, así como más confiadas en el futuro de la ocupación, a pesar de la flexibilidad de sus mercados laborales.

Calidad del sector público

Quizá esto se explique, en parte, gracias a la relación que existe entre flexibilidad y competitividad, pero no demuestra totalmente el éxito relativo de algunos modelos. De hecho, hay que buscar muchas razones para justificar el desarrollo del sector público.

La respuesta a un mejor cumplimiento no consiste en pedir al sector público que se parezca más a una «empresa». No hay duda de que, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sector público debe comportarse igual que el privado con la finalidad de producir el mismo resultado económico, pero algunas partes de la actividad del servicio público sencillamente no se pueden convertir en algo similar a un negocio, ya que el sector público opera en un entorno que incluye elementos muy complejos, como los valores y las actitudes particulares, una estructura legal especial, la influencia de los grupos de la sociedad civil, una cultura particular de la forma de gobierno en el contexto de la historia y la tradición, etc.

La judicatura es un buen ejemplo. Su rol en la sociedad indica que no se puede tratar como si fuese una empresa, ya que debe observar las reglas y los principios generales que conforman las sociedades democráticas gobernadas por el imperio de la ley. Naturalmente, esto no significa que no se puedan modernizar determinadas tareas básicas, su gobierno o las funciones de la judicatura, con la finalidad de que sean más eficientes en sus procedimientos administrativos. Si las mejoras administrativas, por ejemplo, pueden conducir a un sistema judicial que funcione sin más retrasos, esto beneficiará a la sociedad, pero no se podrá alcanzar nunca si disminuye la calidad del trabajo del mismo sistema judicial; sólo se podrá conseguir mediante reformas administrativas o burocráticas.

Dicho esto, en una parte dominante de las actividades del sector público en los países europeos —y en las áreas de prestación de servicios— hay mucho camino por recorrer para conseguir mejoras en la eficiencia, que pueden alcanzarse por varios medios. Teniendo en cuenta la presión que la competencia global ejerce sobre Europa y también la intención declarada de hacer que ésta sea más competitiva con la finalidad de mantener y mejorar las condiciones de vida, es muy evidente que el sector público europeo debería trabajar siempre para mejorar las condiciones que garanticen lograr este objetivo. Un ejemplo de un conjunto global de objetivos en este sentido es el proceso de Lisboa de la Unión Europea, en virtud del cual todos los jefes de Estado y de gobierno de Europa se han comprometido a garantizar que sus gobiernos trabajarán a favor del objetivo de «hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo en 2010». Existen tres áreas clave para alcanzar el objetivo mencionado en el contexto de la mejora del sector público, que son las siguientes:

- *La calidad de la regulación.* Los principios de «mejor regulación» están mejorando claramente el desarrollo del sector público. Esto no sólo contribuye al hecho de que la legislación no sea pertinente y comprensible, sino también que resulte relevante para sus destinatarios. Además, hace simplificar el *corpus* actual de legislación, con la finalidad de facilitar su cumplimiento. Las preguntas más simples que hay que plantearse son las siguientes: ¿el sector público trabaja a favor o en contra de los mercados?, o ¿la regulación se ha elaborado

teniendo en cuenta el análisis de impacto y con la participación de los *stakeholders*? Sin duda, una evaluación regular de las políticas de gobierno actuales es una buena idea. A menudo las regulaciones poseen el efecto directo contrario en la sociedad. Como ejemplo, según datos de la OCDE, Polonia no sólo posee el índice más elevado de desempleo de Europa, sino que además es la reina a la hora de imponer barreras al *entrepreneurship*.

- *La promoción de soluciones TIC*. En los temas más amplios de la prestación de servicios, intervienen una serie de factores a la hora de evaluar la calidad de gobierno. Aunque las actividades de servicio público normalmente se prestan según unas medidas legislativas, la prestación correspondiente se puede realizar de un modo más efectivo, como utilizar más ampliamente las soluciones TIC introduciendo aplicaciones de gobierno electrónico. Esto no sólo mejora la eficacia del sector público en sí, sino que también puede convertirse en impulsor del desarrollo de las TIC creando un mercado para tales servicios. Un ejemplo, que también ayudará a promover el *entrepreneurship* y a desarrollar pequeños negocios es crear servicios unificados *(one-stop shops)* para pequeñas y medianas empresas (pymes) que les permitan resolver asuntos relacionados con permisos, cuestiones laborales, IVA, impuestos, etc., por medio de un portal propio del sector público.

  El uso de las aplicaciones del gobierno electrónico varía enormemente entre los distintos países europeos. Según un informe de la Comisión Europea,[2] la clasificación de los países que disponían de servicios de gobierno electrónico en 2005 indicaba que, mientras que en Suecia y Austria más del 70 por 100 de todos los servicios públicos objeto de análisis estaban disponibles en línea, en Polonia y Letonia, los dos últimos países de la clasificación, éstos sólo estaban disponibles en un 10 por 100.
- *La confianza en el sector público.* No hay nada que erosione más que los gobiernos corruptos o los sectores públicos que no funcionan. La corrupción se extiende fácilmente por todas

2. <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/online_availability_public_services_5th_measurement_fv4.PDF>.

las áreas de la política y causa un perjuicio incalculable a la confianza pública. Un sector público «neto» cercano a los ciudadanos constituye una parte esencial del desarrollo de una sociedad equilibrada, justa y dinámica. Aunque Europa actúa bastante bien en este sentido, en comparación con otras partes del mundo, existen grandes diferencias de actuación entre los países europeos (esta diferencia es más acentuada entre regiones) y todavía queda un largo camino por recorrer.

CUADRO 8. Índice de percepción de la corrupción de Transparency International (2005)

País	Resultado de 2005
Finlandia	9,6
Dinamarca	9,5
Suecia	9,2
Austria	8,7
Países Bajos	8,6
Reino Unido	8,6
Luxemburgo	8,5
Alemania	8,2
Francia	7,5
Bélgica	7,4
Irlanda	7,4
España	7,0
Malta	6,6
Portugal	6,5
Estonia	6,4
Eslovenia	6,1
Chipre	5,7
Hungría	5,0
Italia	5,0
Lituania	4,8
República Checa	4,3
Grecia	4,3
Eslovaquia	4,3
Letonia	4,2
Polonia	3,4

FUENTE: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005>.

Existe una correlación entre el índice de corrupción y el índice de competitividad presentado anteriormente. Ello no significa necesariamente que haya una relación causa-efecto, sino que el hecho de que Europa posea grandes sectores públicos implica ciertamente que la promoción de la calidad y de unos buenos servicios a buen precio en el sector público influye efectivamente en el desarrollo de la competitividad.

¿Se pueden transferir las mejores prácticas?

El método que hay detrás del Proceso de Lisboa es el llamado «método abierto de coordinación», que se basa en el *benchmarking* y en la convicción de que toda Europa identificará las mejores prácticas y las copiará.

Los indicadores utilizados en este trabajo —y en muchos otros— identifican las mejores prácticas en diferentes áreas de toda Europa, y con la información disponible no es muy difícil identificar qué razones explican el éxito y copiarlas en cada país. Una de las principales críticas al proceso de Lisboa ha sido precisamente que no funciona muy bien en la práctica. Se pueden aducir varias razones que expliquen este hecho, pero en Europa una percepción común es que las mejores prácticas realmente no se pueden transferir de un país a otro. La mayoría de los europeos todavía afirma a menudo que «quizá funcione en Finlandia, pero no en nuestro país», o que «si funciona en Finlandia, quizá funcione en nuestro país». Es decir, no se tiene muchas ganas de probar algo distinto, incluso cuando se ha demostrado que este «algo» ha tenido éxito.

También es cierto que algunas políticas y prácticas están muy ligadas a determinadas culturas y tradiciones, pero ésta no es una buena excusa para no tener que llevar a cabo reformas. Si el mantenimiento y la mejora del bienestar están en juego ante la competencia global, hay que adoptar las mejores prácticas, aunque requieran una profunda reforma estructural. Hacer todo esto efectivo puede necesitar tiempo, especialmente si las tradiciones y culturas deben modificarse, por lo que es mejor empezar cuanto antes que tener que esperar.

Esto es muy fácil de decir, pero muy difícil de hacer, ciertamente, y las consecuencias de no llevar a cabo reformas pueden llegar a ser muy graves, lo que es muy cierto en la mayoría de los nuevos estados miembros de la UE. Como demuestran los hechos, el nivel de competitividad es relativamente bajo y los elevados índices de crecimiento de los últimos años en muchos de los nuevos estados miembros se han conseguido principalmente gracias a los elevados niveles de inversión directa extranjera que hubo durante un tiempo, y éste no es un factor que contribuya mucho al crecimiento sostenible a largo plazo.

Además, las tendencias futuras no avanzan necesariamente a favor del modelo europeo. No sólo se percibirá la competencia global cada vez más dura, sino que la demografía de la población europea ejercerá mayor presión sobre la sociedad y, en particular, sobre la financiación del sector público. La disminución de la población no es lo que crea más problemas; lo que realmente preocupa es más bien la distribución de la pirámide de edad durante los próximos años. Con poca población en los grupos de edades tempranas y mucha más en los grupos de edades más avanzadas, los próximos años habrá más personas que se beneficiarán de los servicios públicos y menos que pagarán impuestos, a menos que se lleven a cabo reformas, que se necesitarán especialmente en las áreas de las pensiones (y de los planes de jubilación anticipada), de la inmigración y de la integración. Las dos áreas son muy sensibles políticamente, aunque esenciales para la supervivencia del modelo económico y social europeo y del rol clásico del sector público.

Dicho esto, también hay que señalar que ya se están transfiriendo muy buenas prácticas, pero más entre bastidores. Esto sucede, por ejemplo, en la cooperación entre las regiones europeas y también a través de la interacción intensiva entre los funcionarios de los gobiernos de distintos estados miembros y de administraciones regionales. Así, mientras los gobiernos nacionales, al más alto nivel, quizá no se muestran muy inclinados a aprender de los otros, observamos que se está produciendo un lento proceso de adaptación entre fronteras.

Observaciones finales

Este capítulo no se debe interpretar como una defensa ideológica de los grandes sectores públicos. Su punto de partida es el hecho de que los grandes presupuestos son producto de decisiones colectivas en la UE. Sobre la base de este hecho, intentamos evaluar de qué manera actúan los diferentes modelos socioeconómicos y qué sostenibilidad pueden tener los próximos años.

La presión para aumentar la calidad del sector público en Europa no sólo proviene de la competencia global, sino también de tendencias internas (presiones demográficas, rigideces estructurales) y de factores geopolíticos (energía, aspectos relacionados con la seguridad, etc.). Las mejores prácticas se pueden observar en toda Europa y utilizarse como modelo para las reformas. Los problemas que habitualmente observamos en la UE no están motivados por la necesidad de mantener una alta calidad en los servicios sociales. Al contrario, los países nórdicos presentan economías muy eficaces con un alto nivel de competitividad y, al mismo tiempo, son ejemplos perfectos de la «Europa social». Un claro obstáculo para la competitividad es la combinación de una economía abierta y un Estado que se comporta de un modo demasiado proteccionista, cuando ya no existen más beneficios que se deriven de la protección y la intervención directa. Esto no implica, en absoluto, cancelar la «Europa social», sino redefinirla.

En consecuencia, el nexo entre el sector público y la competitividad no está relacionado directamente con la dimensión del Estado, sino con una Administración pública que sea capaz de prestar buenos servicios a buen precio. Su cumplimiento depende de la capacidad para innovar, reestructurarse de acuerdo con los nuevos retos, asignar recursos propios para generar crecimiento y prestar servicios de calidad. En otras palabras, identificar los aspectos esenciales que aportarán prosperidad al conjunto de la sociedad y actuar sobre ellos.

4. Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública

Koldo Echebarría

Este capítulo trata de la importancia del diseño organizativo en general, y de las administraciones públicas en particular, en la medida en que condiciona de un modo significativo el comportamiento de las personas que forman parte de las organizaciones. El autor analiza brevemente el paradigma burocrático para, posteriormente, adentrarse en la economía política de la crisis de las burocracias públicas. A continuación describe la respuesta típica a esta crisis —el modelo de agencias— poniendo énfasis en que éste ha quedado desbordado por los escenarios de gobernanza actuales. El capítulo concluye explorando los desafíos que implica dar respuesta al gran reto contemporáneo de la gestión pública, es decir, la «coordinación no jerárquica» o «transversalidad».

Introducción: por qué es importante el diseño organizativo

El cambio de estructuras organizativas, al menos sobre el papel, es un hecho corriente en el devenir de la Administración pública. Reorganizar es la primera tarea a la que se obliga el titular de un cargo público acabado de nombrar para demostrar que es diferente de su predecesor. La reorganización ha adquirido un fuerte valor simbólico (March y Olsen, 1983), con el que se quiere expresar la capacidad de los líderes para transformar una realidad que desean que cambie.

Ello ayuda a explicar que la reorganización se presente como «la panacea para todos los males que afectan a la Administración pú-

blica» (Seidman, 1980: 316). Los cambios constantes y caprichosos llevados a cabo bajo el pretexto de la reorganización y la falta de evidencia sobre los resultados han alimentado las sospechas sobre su eficacia. Es fácil constatar que habitualmente los cambios de estructuras en la Administración pública poseen un carácter superficial: se limitan a alterar el reparto y la agrupación de las unidades, pero sin modificar ni sus atribuciones ni sus métodos de trabajo. Como señala Kaufman (1982: 391), «el cálculo de la reorganización es el cálculo de la política». En las propuestas de reorganización administrativa intervienen valores y creencias que se relacionan más con los símbolos de la acción política que con la racionalidad organizativa. Como expresa Peters (1988: 10), «las reorganizaciones son más indicativas del clima de ideas dominante que de sabiduría sobre el mejor modo de gobernar».

En la concepción tradicional de la Administración pública, la estructura organizativa formal era un factor determinante para explicar su funcionamiento. Sin embargo, el movimiento de las ciencias del comportamiento administrativo, especialmente a través de su recepción por parte de la ciencia política, tiende a interpretar las organizaciones como cajas vacías, cuya actuación depende de factores externos y de las ideas y las creencias dominantes de los individuos que forman parte de ellas. Las estructuras, de acuerdo con este enfoque, o bien no tienen ningún valor, o bien se consideran el resultado agregado de los comportamientos individuales de sus miembros.

Lejos del escepticismo de las ciencias del comportamiento y del determinismo de la concepción tradicional de la Administración pública, la teoría de la organización ha descubierto una relación de eficacia entre las estructuras y determinadas variables internas y externas en las que opera la organización. No cabe olvidar de que el reparto de funciones que refleja toda estructura esconde una concepción determinada sobre el ejercicio y el control de la responsabilidad, lo que no resulta de ningún modo indiferente a los condicionantes en que actúa cada organización. Esto tampoco significa que dispongamos de pautas universales e ideales para el diseño organizativo. Sólo existen aproximaciones contextuales que nos permiten conocer las modalidades más eficaces de agrupación e integración de tareas, en presencia de determinados condicionantes externos e internos.

El dilema original: burocracia *versus* patrimonialismo

La burocratización significa sustancialmente el avance ininterrumpido de la racionalidad en la vida de las organizaciones. En la Administración pública, el proceso de burocratización intensiva coincide con el desarrollo del intervencionismo del Estado en la sociedad industrial de principios del siglo XX. El positivismo jurídico en el que desemboca el principio de legalidad necesita descansar sobre una estructura organizativa sólida, que obedezca a la máxima racionalidad o previsibilidad en su comportamiento y que garantice la aplicación eficaz de las normas. De este modo, inspirada en las pautas que presiden la organización de los ejércitos, nace la burocracia clásica, el diseño organizativo que se ha erigido en el modelo único y necesario para la estructuración de las administraciones públicas a lo largo de este siglo.

La burocracia empieza a dar sus primeros pasos a consecuencia de la sustitución del sistema político feudal por un sistema monocéntrico, encarnado por el Estado, que para el ejercicio de sus funciones requiere unos instrumentos administrativos estables (García-Pelayo, 1977). El desarrollo y perfeccionamiento de la organización burocrática son paralelos a la evolución del Estado, y su forma típica se logra tras el triple proceso de industrialización, urbanización y democratización que experimentan las sociedades occidentales desde mediados de siglo XX. El nacimiento de la burocracia constituye, por lo tanto, un proceso «vacilante, gradual y a menudo inconsciente de ingeniería social» (Perrow, 1979: 5), cuyos elementos se fueron estableciendo con anterioridad al siglo XX, pero que recibe entonces su impulso definitivo.

La organización burocrática encuentra su mejor expresión teórica en la obra de Max Weber (de ahí que, cuando nos referimos al modelo burocrático, lo hacemos en el sentido del modelo weberiano o, si se prefiere, del modelo de la burocracia clásica). Como repetidamente señala Nieto (1976), para comprender el verdadero sentido de la burocracia en Max Weber hay que advertir que para este autor la burocracia constituye una forma de dominación basada en el imperio de la ley, es decir, un tipo organizativo ideal para la plena realización del principio de legalidad. Ahora bien, el tipo ideal weberiano no sólo es fruto de una deducción lógica a partir del papel atribuido al derecho

en la Administración, sino que resulta inseparable de la realidad de la burocracia alemana de su tiempo. Estas dos consideraciones previas resultan, por lo tanto, imprescindibles para interpretar históricamente el nacimiento de la burocracia: en primer lugar, su condición de tipo ideal para la aplicación del razonamiento jurídico; y, en segundo lugar, su inspiración en el perfil organizativo y la cultura política y social de la burocracia alemana de la época.

Para la teoría clásica, la burocracia es una forma perfecta de organización, correspondiente a un determinado estadio de la evolución económica y social de las formaciones sociales. Como prueba, esta mentalidad no se expresa solamente en la formulación del modelo burocrático, sino que sintoniza perfectamente con las bases del llamado *management* técnico y científico, cuyo nacimiento es coetáneo. Las dos corrientes interpretan el fenómeno organizativo en términos mecanicistas, de un modo parecido a una máquina, cuyos movimientos se pueden prever de antemano en una cadena de relaciones causa-efecto y que es capaz de un rendimiento objetivo y perfectamente mesurable. La noción de la cadena de montaje, base de la burocracia industrial, representa una visión muy gráfica de esta concepción que, por este motivo, se ha denominado *fordismo*.

Este mismo estadio en el desarrollo del pensamiento social lo refleja la concepción formulada por Woodrow Wilson (1887), uno de los pioneros de la teoría de la Administración pública en Estados Unidos. La idealización de un modelo mecanicista, basado en la calculabilidad de los comportamientos de los agentes ejecutivos, es la principal aportación de sus propuestas. Según este autor, una buena Administración depende de la existencia de un cuerpo de funcionarios profesionales sometidos a la autoridad jerárquica de los responsables políticos ministeriales. Wilson dice que las reglas de una buena Administración son las mismas para todas las administraciones, e incluso se pueden aplicar indistintamente a las organizaciones públicas y privadas.

La organización burocrática ha sido practicada intensamente desde entonces, tanto en el sector público como en el privado, pero en la Administración pública se ha convertido en «la pauta organizativa fundamental» (Mayntz, 1985). En este ámbito la institucionalización de la burocracia constituye la forma de hacer efectivo el principio de legalidad, garantizando una gestión objetiva e impersonal del interés

público, frente a la arbitrariedad que representa el dominio del patronato político en amplios aspectos de la actividad administrativa. Por esta razón, la racionalización burocrática sigue siendo un paso imprescindible para hacer realidad el Estado de derecho en los países en vías de desarrollo.

El desarrollo de la teoría de la organización contingente, iniciada por Simon, se debe al trabajo de autores como Burns y Stakler (1962) y Lawrence y Lorsch (1967), que fueron los pioneros, ya que defendieron empíricamente diferentes configuraciones de las estructuras organizativas de acuerdo con las tareas que cabía realizar y con el contexto donde se ejecutan. Dichos autores sostienen la necesidad de que se produzca una correspondencia entre las características internas de la organización y los requerimientos del entorno exterior. Burns y Stakler establecieron, después de un análisis empírico de empresas que operaban en varios sectores, la conocida distinción entre organizaciones mecánicas y orgánicas. Mientras que la organización mecánica opera en un entorno estable y se articularía según principios típicamente burocráticos, la orgánica actuaría en condiciones de acusado cambio tecnológico o de mercado y adoptaría un sistema de gestión más flexible y abierto.

Lawrence y Lorsch completan la visión contingente acreditando que una misma organización que actúa en una pluralidad de entornos distintos debe articularse en estructuras diferenciadas paralelamente respecto al entorno. La clave de un diseño organizativo acertado reside en conseguir un equilibrio entre la diferenciación organizativa para cada tipo de entorno y la integración global del sistema. A partir de estos estudios pioneros, decenas de investigaciones se han enfrenado con la tarea de identificar las condiciones óptimas del diseño organizativo de acuerdo con las características del entorno, añadiendo numerosos complementos a la dicotomía mecánico-orgánica.

Desde la aproximación contingente hasta el diseño organizativo, el modelo burocrático ofrece una analogía evidente con la organización mecánica. La burocracia, como señala Chisholm (1987), es una organización eficaz cuando afronta problemas cuya estructura es bien conocida y es posible predecir de antemano el comportamiento de sus componentes. La estructuración de un problema depende del conocimiento que tengamos (Simon, 1973). Los problemas mal estructurados dependen de un gran número de variables cuya interdependencia

no es bien entendida; en este caso, por lo tanto, no se pueden establecer rutinas mecánicas para resolverlos.

El modelo burocrático de Weber, como los métodos taylorianos de la organización científica del trabajo, se basa en la falsa creencia de que todos los problemas pueden ser estructurados. De esta confianza en la previsibilidad y certeza de los comportamientos deriva la estandarización como principal factor de superioridad de la organización burocrática. Las ventajas de la burocracia son evidentes «cuando se trata de conseguir una combinación sin fricciones de numerosas actividades especializadas para alcanzar un fin previsible e invariable» (Mayntz, 1977: 115).

Los cambios tecnológicos —mecanización, automatización y procesamiento electrónico de datos— están contribuyendo a un estrechamiento progresivo del ámbito de aplicación del modelo burocrático. Los problemas bien estructurados, al resolverse según un proceso mecánico y rutinario, se pueden abordar de un modo más preciso y eficiente por nuevas tecnologías que sustituyen la organización humana. La burocracia es relevada por la tecnoestructura (Mintzberg, 1983) o la tecnocracia (García-Pelayo, 1982) dominada por profesionales. La forma burocrática sólo es adecuada para la producción en masa a una escala de mecanización relativamente baja, pero no lo es, en cambio, para las modernas formas de trabajo continuo y automatizado (posfordismo).

Las limitaciones de la organización burocrática no se agotan con su relevo en la resolución de problemas bien estructurados. Difícilmente se puede atribuir a todos los problemas públicos el calificativo de bien estructurados. Los gobiernos afrontan, cada vez más, cuestiones complejas para las que las soluciones pasadas no resultan eficaces. Como vemos, el número de organizaciones implicadas en la solución de cada asunto se ha multiplicado, lo que impide el éxito de los instrumentos autoritarios de intervención. Ante problemas de complejidad organizada (La Porte, 1975), el modelo burocrático fracasa reiteradamente.

Frente a la organización burocrática surgen configuraciones alternativas. Las organizaciones tienden a percibirse, en vez de como grandes máquinas con elementos intercambiables, como culturas y sistemas de poder. Como subraya Handy (1989), «el lenguaje de la organización ha cambiado: no es el de la ingeniería, sino el de la po-

lítica». Las concepciones informales, ligadas al mundo del lenguaje y de los símbolos, complementan los sistemas formales en el diseño organizativo. Contra los imperativos de eficiencia de la organización burocrática y del *management* científico, la duplicación y el solapamiento en el diseño organizativo se demuestran como una contribución positiva a la eficacia (Landau, 1969).

Al margen de las limitaciones propias de la racionalidad sustancial o de la eficacia intrínseca de la organización burocrática, no cabe olvidar su carácter instrumental de sistema de dominación legal. En esta dimensión, la organización burocrática demuestra virtudes evidentes. La sujeción de la actividad administrativa a reglas y programas formulados explícitamente es una condición imprescindible para que la Administración se mantenga limitada en su arbitrariedad y dé un mismo trato a todos los ciudadanos (Mayntz, 1977).

Esta limitación de partida no puede sino introducir una sombra de duda en la eficacia final de los cambios organizativos que describiremos más adelante. Asumir una interpretación tan limitada de la estructura organizativa para buscar el cambio supone decantarse por una concepción restringida de la modernización administrativa, lo que significa restringir su ámbito de aplicación a la gestión de las actividades internas más rutinarias, cuya eficacia no está condicionada por relaciones de interdependencia con otras organizaciones. Sin embargo, la evolución interorganizativa del sistema colectivo y su impacto creciente en la eficacia de las políticas públicas constituye el parámetro básico para el diseño de la Administración pública.

Economía política de la crisis de la burocracia

La sociedad industrial, en cuyo contexto social, económico y político nace la organización burocrática, ha sufrido una transformación profunda a lo largo del siglo XXI. La nueva estructura de las sociedades occidentales es fruto de la interacción y el refuerzo mutuos entre el desarrollo económico, científico y tecnológico y las nuevas formas de organización social. Hemos asistido al recurso multitudinario hacia la organización como fórmula para satisfacer y promover demandas sociales. La sociedad contemporánea se caracteriza por ser, ante

todo, una sociedad organizada (Mayntz, 1977: 11), dominada por la cada vez mayor especialización y la interdependencia entre las organizaciones que la componen.

Esta «revolución organizativa» (Boulding, 1953) no ha dejado indiferente a la Administración pública. La evolución social ha ido incrementando el volumen de sus demandas sobre el sistema colectivo. La democratización del Estado hacía insostenible una postura indiferente, de forma que las demandas sociales se han ido traduciendo gradualmente en nuevas responsabilidades públicas. Bajo una presión constante, el Estado, que empezó corrigiendo abusos en el ejercicio de las libertades económicas, pasó a adjudicarse la cobertura de las necesidades sociales básicas, y ha acabado asumiendo la anticipación de los fenómenos sociales y económicos mediante la creación de las condiciones del desarrollo. Surge el paradigma del Estado de bienestar como título que atribuye su nuevo papel al sector público y que fundamenta su creciente expansión organizativa. La especialización de las funciones sociales y su expresión organizativa son un factor de eficiencia que arrastra, al mismo tiempo, un incremento del nivel de interdependencia. La solución a un problema pasa de ser bilateral a multilateral, y se traslada a un grado funcional superior (Schon, 1971: 182-186).

La concreción organizativa de este fenómeno ha sido el crecimiento y la fragmentación del modelo burocrático que ha servido de «pauta organizativa» al desarrollo de la Administración pública. Igual que todos los sistemas sociales, el Estado ha orientado su desarrollo a reducir la complejidad de la interacción con un entorno cada vez más amplio y variado. Para ello, los sistemas tienden a adoptar una estructura paralela a la de su entorno, que reproduzca los componentes esenciales (Simon, 1951). La Administración, en consecuencia, se ha embarcado en un proceso de diferenciación, lo que implica, en primer lugar, la división progresiva del trabajo y, más tarde, la creación de subsistemas especializados (Self, 1985: 24).

La clave de la eficacia en el diseño organizativo consiste en asegurar un equilibrio entre diferenciación e integración (Galbraith, 1973), es decir, entre la adaptación a los diversos segmentos del entorno del trabajo y la disponibilidad de mecanismos que permitan mantener la capacidad de dirección del conjunto. El desbordamiento

del modelo burocrático significa, en términos organizativos, la ruptura de este equilibrio.

La necesidad de responder a los estímulos de un entorno cada vez más amplio y complejo ha provocado una fragmentación masiva del sector público que no ha sido acompañada del desarrollo de una capacidad de integración superior. La diferenciación territorial y funcional ha producido una desagregación de la capacidad de actuación del sector público en una colección de subsistemas con competencias y recursos limitados. Cada uno de estos subsistemas dispone de su propia y limitada información, representa intereses particulares y tiende a seguir un rumbo separado y potencialmente conflictivo con el resto. Además, el ritmo del desarrollo económico, social y tecnológico hace surgir constantemente nuevos problemas, cuyo adecuado nivel de respuesta atraviesa las fronteras de las organizaciones en las que se descompone la realidad pública. Como sentencia Hanf (1978), «se produce una incongruencia aparente entre, por una parte, el ámbito, la complejidad y la interrelación de los problemas planteados y, por otra, los recursos y la capacidad de actuación limitados de cada uno de los componentes individuales del sistema político-administrativo». Crozier (1984: 37) descubre gráficamente esta realidad recurriendo a una leyenda bíblica: «El mito de la torre de Babel expresa el desasosiego de los hombres ante la complejidad que ellos mismos han creado y que los supera: ya no se comprenden, aparece la confusión de lenguas y cada uno está tan especializado que no puede ver la obra común».

La realidad del sector público se refleja acertadamente en la descripción de los sistemas pluralistas (Dahl, 1959). La ausencia efectiva de una autoridad común hace que la estabilidad del sistema dependa de un proceso constante de negociación multilateral. La posibilidad de abordar problemas comunes depende de la capacidad y voluntad de las organizaciones individuales de cooperar en el tratamiento de los problemas. Un incremento en la interdependencia entre los diversos subsistemas actuantes pone a prueba los mecanismos de decisión colectiva. Esta situación hace que los sistemas pluralistas vivan un desequilibrio creciente, paralelo a la progresión de la interdependencia, entre aquello que Deutsch (1970) llama «cargas de integración» *(integration loads)* y «capacidades de integración» *(integration capabilities)*. El peligro de los sistemas pluralistas no es la centralización, sino la dispersión.

El volumen creciente de los programas públicos ha forzado a los departamentos a multiplicar las actividades que llevaban a cabo. Cuando estas actividades se basan en una tecnología conocida y sobradamente experimentada, la solución consiste en multiplicar el número de unidades de base (más escuelas, más hospitales, más centros culturales, etc.). Este proceso, denominado *pluralización* (Kochen y Deutsch, 1980), si bien no afecta a la estructura vertical del departamento, normalmente multiplica los niveles horizontales de responsabilidad (zonas, provincias, regiones), que sirven para integrar la actuación de las unidades prestadoras extendidas por el territorio.

A la expansión administrativa derivada del incremento de programas ya asimilados por la estructura organizativa se une, en segundo lugar, la diversificación de la actividad por la «implosión» de las políticas públicas en nuevos sectores y actividades. Mediante este proceso, los departamentos se han convertido en estructuras multifuncionales donde, al lado de las unidades responsables de asuntos internos (personal, presupuestos y sistemas de información), aparece todo un abanico de unidades especializadas.

La heterogeneidad de las funciones que asumen los departamentos no está libre de costes organizativos. Por un lado, esto puede provocar tensiones de carácter interno, al resultar cada vez más difícil la coordinación de un conjunto de actividades inconexas; por otro, es frecuente que se eleven las demandas de coordinación interdepartamental al entrecruzarse actuaciones sectoriales de diferentes departamentos, que no poseen una lógica de actuación común. La segmentación organizativa provoca la identificación de las personas con sus unidades y la aparición de subculturas que se erigen en barreras a la comunicación y cooperación interna.

El intenso proceso de diferenciación vertical y horizontal que caracteriza el desarrollo de la Administración pública del bienestar genera, paralelamente, demandas elevadas de integración del conjunto de la estructura gubernamental, que frecuentemente quedan sin satisfacer. En palabras de la Comisión Vonhof, creada en los Países Bajos para racionalizar el reparto de carteras ministeriales, «existe una gran demanda de dirección central, pero una capacidad decreciente para proporcionarla» (Government Commissioner for the Reorganization of the Government Service, 1986: 25).

La necesidad de coordinación interministerial a consecuencia de

la caótica división de funciones y responsabilidades entre los departamentos es un tema recurrente de los programas de modernización administrativa. Ello se atribuye tanto a la caprichosa división vertical descrita anteriormente como la debilidad de la coordinación interministerial que existe en el nivel central. Consecuencia de esta disfunción es la necesidad de multiplicar hasta el infinito los órganos colegiados como instancias de coordinación aparente, a la que no pueden dar respuesta en la práctica.

Ante la sensación de pérdida de control que producen las tendencias centrífugas, la Administración pública ha respondido mediante el uso indiscriminado de dos mecanismos de doble función: los procedimientos horizontales uniformes y la aplicación estricta del principio jerárquico.

Con el fin de asegurar la coherencia gubernamental en la realización de determinadas funciones y de contar con una capacidad de intervención central sobre las mismas, se establecen unidades horizontales que ejercen funciones de coordinación y control sobre el resto de departamentos. Su instrumento de intervención consiste en imponer reglas detalladas que sirven para estandarizar en procedimientos comunes la gestión de los recursos: gestión presupuestaria, gestión de personal, contratación o sistemas informáticos. Estas actividades se someten a una secuencia de trámites obligatorios, cuya observancia verifica el órgano central. En la mayoría de casos se trata de un control puramente formal, orientado a proporcionar una apariencia de regularidad normativa y de ningún modo a garantizar un funcionamiento eficaz. Simplemente el volumen de la actividad sujeta a control impide el conocimiento completo de lo que se esconde detrás de cada trámite.

Las consecuencias disfuncionales de esta lógica de control son bastante obvias. Como observa Plumptre (1988: 207), «el papel de los ministerios horizontales no puede considerarse precisamente favorable a la creación de un entorno dinámico para la gestión de los departamentos». La aplicación rigurosa de procedimientos universales para todas las actividades administrativas, sin tener en cuenta sus distintos condicionantes, genera rigideces incompatibles con la agilidad y rapidez que reclama la resolución eficaz de un número creciente de actividades públicas. Ello provoca una tendencia irrefrenable a omitir estos procedimientos o a respetarlos sólo en apariencia, los

cuales quedan como el testimonio de una mera ilusión de control. Como expresa el informe de Closets (Commissariat Général du Plan, 1989: 187), «los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad. Ineficacia cuando se someten a reglas detalladas, a procedimientos confusos y poco adaptados. Irregularidad cuando se rebelan e intentan eludir las reglas».

La aplicación asfixiante de los procedimientos horizontales ha conducido a la crisis de responsabilidad que sufren las unidades prestadoras de servicios en la Administración pública. En este diagnóstico está patente la coincidencia entre la Unidad de Eficiencia y la Comisión de Closets. En palabras de la primera:

> En el momento presente la libertad del funcionario individual para gestionar de un modo eficaz y responsable en la Administración está gravemente limitada. No sólo existen controles sobre los recursos y objetivos, como debe haber en cualquier buen sistema, sino en la forma de gestionar los recursos. […] Las reglas, por lo tanto, se conciben principalmente como una limitación y no como un apoyo; y de ningún modo como un incentivo para que los funcionarios gestionen de forma eficaz (Efficiency Unit, 1988: 5).

El informe francés llega a conclusiones similares al afirmar que el objetivo es «pasar del Estado del procedimiento al Estado de la responsabilidad», ya que, según su opinión: «La inflación de normas cada vez más complejas y precisas […] tiende a aniquilar la responsabilidad e iniciativa de todos los peldaños de la vida administrativa, lo que reduce considerablemente la eficacia de la acción pública» (Commissariat Général du Plan, 1989: 182).

Las demandas frustradas de coordinación y control descritas para el conjunto de la estructura gubernamental se reproducen en el seno de cada departamento. En el modelo burocrático, la articulación de la estructura organizativa descansa sobre la aplicación del principio jerárquico: el ministro es sujeto de responsabilidad política por los actos de su departamento, por lo que garantiza la subordinación de las unidades inferiores que culminan todos los procedimientos. El volumen y la dispersión de la actividad administrativa, sin embargo, provoca importantes fisuras en la capacidad de control del principio jerárquico y desvirtúa la eficacia integradora.

En segundo lugar, la aplicación del principio jerárquico queda desdibujada en la Administración moderna a consecuencia de la desmembración de actividades y funciones de la línea jerárquica estricta. Esto se produce al aparecer, en el seno de los departamentos, unidades orgánicas dotadas de cierto grado de autonomía para el ejercicio de sus funciones. Éste es el caso de los organismos surgidos bajo estatutos jurídicos de excepción, con la finalidad de escapar de las rigideces de los procedimientos comunes. El problema en estos supuestos no es la autonomía de gestión de los organismos mencionados, que puede tener efectos saludables para la eficacia de su funcionamiento, sino la ausencia de mecanismos de integración que sucedan al principio jerárquico y que garanticen la coherencia de la misión departamental y aseguren su responsabilidad política.

La operatividad del principio jerárquico resulta todavía más difícil cuando la gestión se realiza a través de empresas públicas u organizaciones semipúblicas del perfil más variado. Estos organismos, comprobadas su entidad económica y su autonomía de gestión, no es raro que subviertan la aplicación del principio jerárquico en beneficio propio y se conviertan en los verdaderos protagonistas de la política departamental. De nuevo, la ausencia de un marco de integración y responsabilidad, que dé perfecta respuesta a la complejidad de la Administración pública moderna, se convierte en patente de corso para la ausencia de control democrático sobre las actividades públicas.

Otro paso hacia delante en los «márgenes del Estado» (Sharkansky, 1979) nos conduce hasta las distintas fórmulas de contratación externa de bienes y servicios, que se han convertido en una fórmula muy popular para reducir costes en la Administración pública. A pesar de no constituir una dimensión de la estructura gubernamental propiamente dicha, la contratación externa, tal como señala Peters (1988*b*, 41), «es relevante para la estructuración del sector público y, ciertamente, tiene relevancia para el control jerárquico de la Administración por funcionarios públicos». Los problemas de control advertidos en el caso de empresas públicas y otros organismos se agudizan cuando se recurre a la contratación externa, por cuya provisión responde la autoridad administrativa sin disfrutar de las facultades del control jerárquico.

La estructura organizativa de la Administración pública, construida sobre un paradigma ajeno al volumen y la diversidad actual de

la actividad administrativa, se ha convertido en un obstáculo para estimular la responsabilidad en la gestión. El principio jerárquico y los procedimientos comunes encadenan el potencial de gestión de las unidades línea, sin garantizar la coherencia del conjunto. En esta situación se busca un respiro para actividades privilegiadas bajo fórmulas organizativas singulares, como empresas públicas u otros organismos. La «huida» del régimen común acaba, no obstante, siendo efímera, al aparecer nuevas disposiciones que tratan de reconducir su funcionamiento a la disciplina común. De hecho, el problema no consiste en arbitrar soluciones de excepción para casos privilegiados, sino en reformar el régimen común para corregir los efectos disfuncionales.

La gestión a través de agencias como respuesta

Las patologías de la estructura organizativa de la Administración pública se pueden interpretar fácilmente desde el marco conceptual de la centralización y la descentralización. La inercia de los principios burocráticos bajo los que se organiza la Administración pública tiende a exacerbar el control centralizado de la actividad gubernamental. El poder para adoptar las decisiones se sitúa, normalmente, muy por encima del nivel en que la información se puede reunir y asimilar eficazmente.

La resistencia a descentralizar el poder de decisión ha sido unánimemente constatada como uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la responsabilidad en la gestión pública. Como observan Metcalfe y Richards (1987, 218):

> Una buena parte del problema reside en considerar la centralización y la descentralización como principios contradictorios. Como no se reconocen las diferencias cualitativas entre los distintos tipos de controles, la Administración ha abusado de los controles de primer nivel mediante su examen detallado, caso por caso y la supervisión directa, y ha hecho poco uso de la estandarización y especialización o una aplicación muy rudimentaria de los marcos de gestión estratégica.

La propensión a culminar los procedimientos en la cúspide de la jerarquía administrativa o el exceso reglamentista, que pretende someter a una ordenación sistemática y uniforme los supuestos más diversos, constituyen ejemplos muy comunes de la aplicación indiscriminada de controles de primer nivel, cuya eficacia queda desbordada ante la multiplicación y heterogeneidad de la actividad administrativa.

La expansión y diversificación de la actividad organizativa no es un fenómeno exclusivo de la Administración pública. Las organizaciones empresariales han tenido que afrontar igualmente la supuesta alternativa entre diferenciación e integración que provoca el crecimiento. En este apartado nos detenemos en el análisis de los conceptos fundamentales con que la teoría de la organización pretende reconciliar el ejercicio y control de la responsabilidad con la existencia de grandes organizaciones.

Tal como ha sido descrita, la descentralización es un fenómeno paralelo al crecimiento y la sofisticación de las grandes organizaciones. Por mencionar una modalidad muy conocida, numerosas empresas viven una evolución típica de la estructura funcional en la estructura divisional, marcada por la sustitución de los controles de primer y segundo orden. Las divisiones constituyen «estructuras superpuestas en otras estructuras» (Mintzberg, 1983: 216), basadas en la estandarización de su actividad y especialización en torno a un tipo de productos o segmento del mercado. La división goza de una gran autonomía en la toma de decisiones, gracias a las amplias posibilidades de control sobre sus resultados. El parámetro clave para el diseño de la organización divisional es la posibilidad de normalizar cuantitativamente el rendimiento, lo que significa que la forma divisional es idónea para entornos que no son muy complejos ni muy dinámicos, ya que, en caso contrario, los resultados son imprecisos y de difícil estandarización, y se hace inviable el control central (Mendoza y Candel, 1988: 11).

La evolución de la teoría de la organización y, en particular, de sus concepciones sobre el diseño organizativo se caracteriza por un proceso de relativización, que es común al conjunto de las ciencias sociales durante la segunda mitad del siglo XXI. Sus fundadores, los teóricos del *management* científico, establecieron unos principios universales e inamovibles, fruto de un esfuerzo inmenso de racionalización de los procesos imperantes tras la Segunda Revolución In-

dustrial. La obra de Weber, aunque inspirada en un propósito y un contexto muy diferentes, revela la misma visión maquinal del funcionamiento de las organizaciones en su aplicación a la Administración pública.

Las bases de la concepción ideal del diseño organizativo se empiezan a erosionar, a partir de los años cuarenta, con el pensamiento de H. Simon (1964), que califica de proverbios los principios universales de la organización científica del trabajo, porque contienen recomendaciones contradictorias. Desde entonces, la teoría de la organización ha vivido un proceso intenso de creación científica que ha revolucionado el paradigma original. Como expresan Van de Ven y Joyce (1981: 1), «ya no es correcto afirmar que hay un enfoque racional dominante para estructurar las organizaciones […] ahora nos encontramos con múltiples perspectivas del diseño organizativo».

La descentralización no constituye, sin embargo, una receta innovadora para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Como ya hemos señalado más arriba, la huida de los controles de primer nivel se ha prodigado en la Administración bajo fórmulas organizativas de excepción, como la empresa pública, que han pretendido flexibilizar la gestión de servicios determinados. El problema en estos casos radica, casi siempre, en la inexistencia de mecanismos sustitutivos de control de segundo y tercer nivel que permitan garantizar la responsabilidad de las unidades descentralizadas y su sujeción al poder político. En ausencia de estandarización de resultados y de un marco de planificación y control de gestión, la descentralización no se puede calificar como una estrategia de responsabilización, sino al contrario, porque genera un margen excesivo de discrecionalidad exento de control que, como señala Crozier (1987: 113), «produce un clamor cada vez menos resistible al retorno al rigor de las reglas administrativas».

La experiencia fallida de reformas pasadas nos obliga a ser cautos a la hora de proponer la descentralización de la gestión en la Administración pública. No se debe olvidar, de acuerdo con una visión contingente del diseño organizativo, que la diversidad y heterogeneidad de las actividades gubernamentales se traducen en una pluralidad de entornos de trabajo que reclaman soluciones diferenciadas.

Porter y Olsen (1976), en un trabajo ya clásico, se detienen a identificar los factores políticos, administrativos y económicos que

afectan a la configuración organizativa de las actividades públicas y que condicionan sus posibilidades de descentralización. En primer lugar, habría que considerar los valores políticos que inspiran la prestación del servicio: mientras que la participación y la accesibilidad aparecen unidos a la descentralización, la igualdad o el profesionalismo se asocian a la centralización; estos valores se alternan a lo largo del tiempo modificando la inclinación política hacia la descentralización o centralización de las estructuras administrativas (Kaufman, 1969: 4). En segundo lugar, las características de las tareas necesarias para realizar la actividad afectan al potencial de descentralización: por ejemplo, se favorece a este potencial cuando se alcanza un acuerdo sobre los objetivos que se deben lograr, se conoce la tecnología necesaria para realizar la actividad o bien la coordinación necesaria para llevarla a cabo no es muy compleja. En tercer y último lugar, no cabe olvidar los factores económicos, entre los que destacan las economías o deseconomías de escala y las externalidades que comporta cada prestación.

El análisis de Porter y Olsen nos permite reiterar dos conceptos básicos ya expresados: por un lado, la necesidad de adaptar el diseño organizativo y, en consecuencia, el grado de descentralización a los factores que rodean cada una de las actividades públicas, prescindiendo de esquemas rígidos y apriorísticos; y, por otra, la disponibilidad de un marco flexible de diseño organizativo que permita adecuarse con rapidez al cambio de los factores políticos, administrativos o económicos.

Los argumentos anteriores ofrecen el marco de análisis para interpretar con cierto sentido las propuestas de cambio organizativo contenidas en los programas de modernización. Desde su inquietud común para romper las barreras que atenazan el ejercicio de la responsabilidad, se ofrecen varias alternativas de descentralización que coinciden en los rasgos siguientes:

- Reforzar las unidades línea y ampliar las competencias operacionales.
- Sustituir controles de primer orden por controles de segundo (definición de objetivos, indicadores y control de gestión) y tercer orden (evaluación, planificación estratégica e incentivos y sanciones).

- Contractualizar las relaciones de las unidades operacionales con el centro de sus ministerios y los departamentos horizontales.

Esta convergencia hacia el llamado «modelo de la responsabilización» (Hardy, Townhill y Wolf, 1990: 91) se plasma en fórmulas diferentes que asumen, en distinto grado, las cautelas de contingencia y flexibilidad señaladas anteriormente. En las páginas siguientes analizaremos la experiencia de tres países con diferente grado de evolución en la plasmación de este modelo de gestión. En primer lugar, consideraremos la larga tradición sueca en el funcionamiento con estructuras descentralizadas y los cambios introducidos recientemente; acto seguido explicaremos con cierto detalle el proceso iniciado en el Reino Unido para situar la mayor parte de la actividad administrativa en agencias ejecutivas separadas de los departamentos; finalmente, examinaremos el enfoque descentralizador promovido en Francia mediante el establecimiento de los llamados «centros de responsabilidad».

El desbordamiento del marco divisional

La concesión de una amplia autonomía a las unidades línea para optimizar el uso de los recursos y la obtención de resultados es una medida que se repite en la mayoría de programas de modernización. Las iniciativas relatadas se inscriben en la tendencia unánime de las administraciones occidentales a liberarse de la aplicación universal del modelo burocrático. Con la divisionalización de las estructuras administrativas se pretende sustituir la ficción de responsabilidad a la que conduce la aplicación uniforme y rígida del principio jerárquico por una responsabilidad efectiva de gestión, basada en la separación de funciones políticas y ejecutivas.

En otros países, sin acabar en la constitución de organizaciones separadas, se ha producido un fuerte desplazamiento de facultades de gestión, principalmente presupuestarias, a las unidades línea (véanse Zapico, 1988; Schick, 1990). En Dinamarca, en 1984, la reforma del régimen presupuestario tuvo como objetivos fundamentales flexibili-

zar la gestión económica e introducir herramientas y procedimientos para facilitar la gestión responsable. En Canadá, en 1986 se lanzó el programa Increased Managerial Authority and Accountability (Más autoridad y responsabilidad de gestión), con el que los departamentos han ampliado sus facultades de gestión presupuestaria a cambio de rendir cuentas anuales por los resultados obtenidos, que se comparan con los objetivos negociados previamente con el Ministerio de Hacienda. Del mismo modo, en Australia, desde 1985, por medio del Financial Management Improvement Programme (Programa de mejora de la gestión financiera), los departamentos han incrementado sus facultades presupuestarias con la contrapartida de desarrollar su propia capacidad interna de planificación y de control de gestión. Como concluye Schick (1990: 32), se ha producido un cambio de énfasis en la reforma de gestión presupuestaria:

> Ante las iniciativas anteriores que se esforzaban para optimizar programas, los cambios más recientes pretenden mejorar las organizaciones. Su finalidad es ofrecer a los directivos en las unidades línea incentivos económicos y de otro tipo para aumentar su preocupación y responsabilidad por los costes y resultados.

A pesar de su amplitud y generalidad, los nuevos esquemas organizativos suscitan en algunos autores cierto escepticismo sobre su durabilidad en el tiempo. Recurren a la evolución histórica de las estructuras administrativas para argumentar la existencia de un proceso cíclico con el que «los innovadores de mañana defenderán muchas de las soluciones organizativas que hoy rechazamos» (Kaufman, 1969: 15). Dunsire, Hood y Huby (1989: 211), en referencia explícita a Next Steps, hablan de «ciclos periódicos entre diferenciación e integración» y predicen, para un futuro no muy lejano, «la vuelta a una coordinación mayor y a la recreación del *Civil Service* unificado para maximizar el uso del talento disponible, facilitar la transferencia entre las agencias y regularizar la responsabilidad ante el Parlamento por la actividad ejecutiva».

Sin embargo, según nuestra opinión, la durabilidad del nuevo modelo no está sujeta a ciclos históricos inexorables, sino a la consecución de un nuevo punto de equilibrio que satisfaga la doble exigencia de diferenciación e integración implícita en la gestión del interés

público. Reconocer que la gestión pública comprende actividades muy diversas que reclaman estructuras y procedimientos diferenciados no equivale a afirmar que la Administración pública es una mera colección de servicios dispersos y ajenos entre sí. La clave en el diseño organizativo del sector público es tratar de conciliar la singularidad operativa de cada servicio con las demandas de coherencia global que se derivan de principios superiores como la solidaridad, la equidad, la igualdad o la justicia.

En este contexto, hay que recordar que la aplicación indiscriminada del modelo burocrático, concebido para una Administración materialmente muy diferente de la actual, ha provocado el estrangulamiento progresivo de la gestión cotidiana, sin garantizar a cambio la integración efectiva de sus actividades. Bajo la centralización formal, la Administración vive en una fragmentación real, sin flexibilidad organizativa, ni mecanismos efectivos de responsabilidad. El movimiento hacia una configuración descentralizada de la Administración pública, acompañado con la creación simultánea de nuevas estructuras de responsabilidad, puede representar un marco organizativo más desarrollado para equilibrar las demandas de integración y diferenciación.

Sin embargo, como pone de manifiesto la experiencia sueca, encontrar un diseño que admita la especificidad organizativa, sin provocar tendencias centrífugas no es una tarea fácil. En la reacción contra la uniformidad burocrática existe la tentación de olvidar las necesidades de integración y de provocar un retorno pendular a la situación precedente, como lo que describe Nieto (1984: 186) en el caso de los organismos autónomos españoles o Crozier (1989: 113) para las administraciones especiales creadas en Francia con idéntica filosofía. La clave de un diseño duradero reside, siguiendo la excelente conceptualización teórica de Perrow (1977), no en la pura y simple eliminación de los controles, sino en la sustitución de las categorías o niveles de control utilizados que permita, de hecho, centralizar y descentralizar al mismo tiempo.

Las experiencias analizadas más arriba destacan precisamente por incorporar en su diseño una nueva estructura de responsabilidad para las unidades descentralizadas, importada de la experiencia de la organización divisional en la empresa privada. La autonomía de gestión se compensa con el establecimiento de instrumentos de concer-

tación de objetivos, planificación, control de gestión y evaluación periódica, dirigidos a asegurar la subordinación de las agencias a los objetivos políticos gubernamentales, sin coartar la capacidad de gestión cotidiana. Como expresa Longo (1991: 199), al describir su experiencia en la creación de centros gestores en el Ayuntamiento de Barcelona, estos centros pueden definirse como una «caja negra», porque «las relaciones entre las instancias centrales y el centro gestor se sitúan básicamente al principio y al final del ciclo de gestión», cuando se fijan los objetivos y asignan los recursos y cuando se evalúan los resultados con relación a objetivos y recursos.

La asimilación de estos conceptos en la Administración pública presenta, sin embargo, algunas incertidumbres. En primer lugar, no debe olvidarse que el control en las organizaciones divisionales se realiza principalmente a través de la estandarización de la actividad y los resultados, gracias a la utilización de indicadores cuantitativos. Ahora bien, es difícil reproducir este mecanismo en la Administración pública con la misma eficacia que en la gestión empresarial. La experiencia demuestra la enorme dificultad que comporta encontrar indicadores que puedan suplir las funciones de la cuenta de resultados en la empresa. Como advierte Mintzberg (1984: 476):

> Los objetivos que los gobiernos y la mayoría de instituciones tienen que introducir en el sistema de control del rendimiento —objetivos esencialmente sociales— no suelen prestarse a ser mesurados […]. No hay nada que les impida formar divisiones sobre la base de los mercados, pero al carecer de medidas de rendimiento adecuadas tienen que encontrar otras formas de controlar las divisiones (o imponer medidas artificiales que no consiguen captar el espíritu de los objetivos sociales, o bien que las sacrifiquen completamente a favor de los objetivos económicos).

Como hemos constatado en el caso de las agencias británicas, la identificación de indicadores para medir no tanto la eficiencia, sino la calidad de los servicios prestados, ha ofrecido, de momento, resultados poco satisfactorios.

La segunda y última incertidumbre se desprende de la orientación «pragmática» que ha guiado la introducción de estos cambios en la mayoría de países mencionados. Como estrategia de cambio se

puede valorar como un acierto, ya que ha permitido abrir un importante camino y evitar una confrontación frontal con el marco legislativo, lo que hubiera significado el impedimento de su propósito. No cabe olvidar, sin embargo, las limitaciones de esta aproximación al problema, más inmediatas en las administraciones continentales que en las anglosajonas. Por eso la profundización y consolidación de estos principios no es posible sin su legitimación formal a través de una reforma normativa que reconozca la vigencia de un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública.

El reto pendiente de la coordinación no jerárquica

Coordinación es un término muy equívoco que nos obliga, en primer lugar, a determinar el sentido de su utilización. La coordinación se puede entender, primero, como un estado, es decir, como una combinación armoniosa de agentes y funciones interrelacionados; también puede expresar un objetivo de actuación conjunta, sin detenerse a considerar los medios para conseguirlo; y, finalmente, la acepción de la coordinación más importante con respecto a *gestión* es la de un proceso con el que, utilizando diferentes instrumentos y prácticas, se combinan acciones o decisiones interrelacionadas de diferentes actores para conseguir un propósito común.

Podemos aventurar una definición genérica de *coordinación* como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y la no jerárquica (según si el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúa por encima de los actores coordinados o si los mismos actores lo hacen), y también la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica). La aplicación práctica de la coordinación en las relaciones entre unidades dentro de una misma organización o entre organizaciones requiere tener en cuenta un conjunto de razonamientos desde donde se destaca el valor de la coordinación transversal u horizontal, frente a la coordinación jerárquica.

En primer lugar, la necesidad de que exista coordinación surge de la interdependencia, es decir, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto se produce por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), para que esas organizaciones intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o para que compartan objetivos generales (de cada organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen). Lo que importa es reconocer que hay distintos grados y niveles de interdependencia que generarán diferentes necesidades de coordinación; no es lo mismo, por ejemplo, la interdependencia bilateral (entre dos unidades) que la multilateral (entre numerosas unidades), ya que expresan necesidades de coordinación muy distintas.

En segundo lugar, la interdependencia como factor desencadenante de la coordinación está mediatizada por su percepción. Con ello queremos decir que hasta que dos unidades no se reconozcan como mutuamente dependientes será difícil que acepten espontáneamente la necesidad de que exista una coordinación. Este déficit de percepción es frecuente en organizaciones y unidades cuya introspección y aislamiento las hace miopes para visualizar la coincidencia con otros en un entorno de trabajo. Por tanto, reforzar la capacidad de comprensión del entorno y el reconocimiento de los actores que intervienen es un primer paso para fundar capacidades de coordinación.

En tercer lugar, la existencia de varios grados de interdependencia entre unidades organizativas y los distintos factores de contingencia que rodean su trabajo (como el grado de estabilidad y de complejidad del entorno) nos obligan a pensar en términos de alternativas y posibilidades de coordinación, y no de soluciones ideales y universales. La coordinación está sujeta, como el conjunto del diseño organizativo, al criterio de contingencia, según el cual, «dime cuál es tu grado de interdependencia y los factores que lo rodean, y te diré cuál es el sistema de coordinación más adecuado», parafraseando a Lawrence y Lorsch (1967). En esta orientación contingente se sitúan los distintos sistemas de coordinación: la supervisión directa, la estandarización de procedimientos, la normalización de habilidades, la normalización de resultados y la adaptación mutua (véase Mintzberg, 1983). De ahí se puede deducir las ventajas y las desventajas de la utilización de sistemas jerárquicos de coordinación (por ejemplo, la

supervisión directa) y no jerárquicos (por ejemplo, la adaptación mutua).

En cuarto y último lugar, la elección de un sistema de coordinación, de acuerdo con un criterio de contingencia, está sujeta a la evaluación de los costes y beneficios que de ella se derivan. Nos referimos a una evaluación empírica que deberá basarse en las necesidades de coordinación derivadas del grado de interdependencia reconocido. Esta consideración es una advertencia contra la tentación típicamente burocrática de presuponer más interdependencia que la existente y de recurrir a mecanismos jerárquicos de coordinación (supervisión directa o estandarización de procedimientos), cuyos costes y beneficios tampoco son adecuadamente valorados. Al margen de la ineficacia de las soluciones verticales en entornos complejos y dinámicos, no se debe olvidar que la coordinación resulta mucho más costosa (en tiempo y en otros recursos como la actuación directiva o el procesamiento de información) en la medida en que se jerarquiza y formaliza.

En la gestión de la transversalidad es imprescindible reconocer dos vertientes que se expresan en lógicas diferentes y complementarias de coordinación. La transversalidad surge de una combinación de pautas informales y formales, cuyo resultado tiene que ser una actuación armoniosa de diferentes unidades de una o varias organizaciones. A continuación explicaremos las dos vertientes de la transversalidad, empezando por la informal, sobre la que de hecho descansan las posibilidades ulteriores de coordinación formal.

La vertiente informal de la transversalidad

El *management* de las dos últimas décadas ha redescubierto y positivizado aquello que llamamos «parte informal» de la organización. La aproximación tradicional había consistido en considerar esta parte, también llamada «oculta», como una amenaza para la consecución de los objetivos y las estrategias organizativas, ante la que sólo procedía reducirla y neutralizarla mediante instrumentos formales; por lo tanto, predominaba una percepción básicamente reactiva y peyorativa. Durante los últimos tiempos, sin embargo, las tendencias se han invertido y la expresión «cultura organizativa» evoca la positivación de

este fenómeno y el reconocimiento de su gestionabilidad por parte de los directivos.

Así pues, no es de extrañar oír cada vez más la idea de que la coordinación es un problema de cultura. Con ello se expresa la importancia que posee el sistema de principios y creencias que ordena el comportamiento de los miembros de la organización para alcanzar objetivos de coordinación horizontal. No es indiferente para gestionar la transversalidad que la percepción mutua entre los miembros de las unidades sea de desconfianza y de competencia mutuas, en vez de serlo de aceptación y cooperación. De hecho, el mismo Metcalfe (1993), en su análisis de la escala antes descrita, alega que la consecución de los primeros niveles de coordinación se basa más en factores culturales que formales. Además, el carácter acumulativo de los niveles con que presenta la escala lo lleva a afirmar que, para poder lograr los niveles superiores, hace falta haber recurrido a los anteriores o, en otras palabras, que la cultura de coordinación es el apoyo sobre el que se sostienen, para ser eficaces, los instrumentos de coordinación formal.

Autores como Chisholm (1987) destacan igualmente la importancia de la coordinación informal, su coste reducido y su flexibilidad mayor, frente a los instrumentos formales. Los sistemas informales, basados en vías de información lateral, acuerdos y negociaciones informales y normas de reciprocidad, están más adaptados a las necesidades y problemas del día a día. A pesar de la apariencia desordenada y caótica, hay que juzgar a los sistemas informales por los resultados y no por la falta aparente de racionalidad burocrática.

La cultura de coordinación se activa con los instrumentos conocidos para la creación, el desarrollo y el mantenimiento de culturas organizativas. Podemos apuntar, sumariamente, los siguientes:

- En primer lugar, las culturas de coordinación se favorecen mediante un sentido compartido de la misión de la organización, obtenido gracias a procesos de gestión estratégica. Lo que se conoce como *alineación (alignment)* expresa la necesidad de compartir un sentido del propósito común, trasladado al principio de actuación interna y externa. Sólo de este modo, la consideración del todo superará la de cada una de las partes y la visión de la obra común prevalecerá sobre lógicas de actuación parceladas.

- En segundo lugar, los valores de actuación poseen un referente inmediato en el ejercicio del mando como modelo de comportamiento para los colaboradores. Si los directivos privilegian abiertamente su parcela sobre el conjunto, si la actitud que exteriorizan hacia otras partes de la organización es de desconfianza, menosprecio o competencia, los otros miembros de su unidad tenderán a reproducir esta actitud. Por tanto, actuar sobre los estilos de dirección es una segunda recomendación importante.
- En tercer lugar, la forma en que las personas son socializadas en la organización reviste mucha importancia en sus actitudes en el cumplimiento de los puestos de trabajo. La tradicional socialización en cuerpos, o simplemente en el seno de profesiones, contribuye a modelar culturas autónomas de lealtad con los otros miembros de la profesión, antes que con miembros de la misma organización de distintas profesiones. Esto aconseja compensar los procesos de socialización profesional, que arrancan de la formación recibida antes de acceder al puesto de trabajo y que se refuerzan con el primer ejercicio en el puesto, con programas de formación y movilidad interna orientados a crear conciencia organizativa global en un futuro directivo.
- En cuarto y último lugar, aunque sin ánimo de agotar las posibilidades de la gestión cultural de las organizaciones, no cabe olvidar el papel de las políticas de recompensa en sus distintas modalidades. La organización debe transmitir, en la asignación de incentivos y la promoción, el valor de actitudes y comportamientos que respondan a una lógica más amplia que la estrictamente parcelada. El directivo debe entender, en su desarrollo profesional, el valor del todo, incluso mediante mecanismos de retribución variable que incorporen no sólo el incentivo por los resultados de su unidad, sino por los del conjunto de la organización.

La vertiente formal de la transversalidad: procesos, proyectos y unidades futuras

Al margen de las consideraciones anteriores, no es menos cierto que, cuanto más intensas sean las interdependencias y éstas adopten un carácter multilateral, más apropiado será formalizar la coordinación y establecer sistemas centralizados, más allá de la pura transversalidad organizativa. Ahora bien, antes de llegar a la consolidación jerárquica es posible recorrer un largo camino sin cuestionar la organización vertical.

Esta aproximación no excluye la conveniencia de optar, en el diseño formal, por criterios de agrupación de puestos y unidades más coherentes con los factores de contingencia (por ejemplo, pasar de una organización funcional a una organización por producto o tipo de usuario); de hecho, toda buena agrupación trata de reducir los costes de coordinación lateral. Sin embargo, a pesar de acertar en el criterio adoptado, es normal que se continúen manifestando necesidades de coordinación que hay que resolver mediante mecanismos no jerárquicos.

En relación con los mecanismos formales de coordinación lateral, destacaremos tres modalidades: la gestión por procesos, la gestión por proyectos y la creación de unidades transversales. Con estas modalidades no se agotan las posibilidades de intervención formal sobre las necesidades de coordinación lateral, pero permiten centrar los esfuerzos organizativos para alcanzar una mayor permeabilidad entre las fronteras verticales creadas por las estructuras:

- La gestión por procesos empieza por analizar los flujos de trabajo críticos desde la perspectiva de los usuarios, y reconoce las interdependencias horizontales con el fin de llegar al resultado esperado. Esto comporta plantearse sucesivamente una serie de preguntas: ¿quiénes son los usuarios clave?, ¿cuáles son los flujos desde los *inputs* hasta los *outputs* que añaden valor a los usuarios?, ¿cuáles son los principales productos o servicios que desean recibir los usuarios?, ¿qué pasos son precisos para llegar a producir estos *outputs*?

  A la identificación de los procesos tiene que seguir el establecimiento de objetivos de mejora compartidos por las partes

de la organización implicadas y la asignación de responsables. Cada proceso requiere un líder que trabaje por medio de las funciones sin cuestionar la existencia de éstas, pero que actúe como coordinador e integrador de dichas funciones, con la capacidad de comunicar periódicamente el grado de consecución de los objetivos. Además del responsable, la gestión por procesos debe incorporar equipos de trabajo multidisciplinares capaces de integrar distintas capacidades de la organización.

- La gestión por proyectos está orientada a resolver las interdependencias horizontales creadas por trabajos no rutinarios, en los que se pide el concurso de capacidades de diferentes partes de la organización. Esto sucede cuando la organización necesita poner en marcha decisiones estratégicas que implican cambios en la forma de trabajar de sus distintas unidades.

  En estas circunstancias la gestión por proyectos es una herramienta idónea para introducir cambios planificados de carácter transversal en las organizaciones (véase Losada, 1995). El proyecto ofrece una estructura temporal paralela a la ordinaria que permite concentrar la atención directiva en la introducción de los cambios, integrar recursos de distintas partes de la organización en el equipo de trabajo, establecer metas temporales para medir el progreso hacia los resultados esperados y, todo ello, mientras la organización sigue ejerciendo normalmente su actividad a través de la estructura ordinaria.

  En la gestión de proyectos de esta naturaleza se puede reconocer un conjunto de áreas clave que merecen una atención especial si se desean evitar posibles fracasos en la puesta en marcha. Estas áreas son la realización de una definición correcta de los objetivos y el alcance del proyecto, la articulación del proyecto con el resto de la organización, el diseño en los sistemas de planificación y gestión del proyecto y el establecimiento del equipo de trabajo con un responsable de este equipo.
- La creación de unidades transversales es la última aportación que podemos realizar respecto a los instrumentos formales de coordinación horizontal. Con ella nos referimos al establecimiento temporal o permanente de unidades capaces de gestionar transacciones críticas desde el punto de vista de la coordi-

nación, integrando recursos de diferentes especialidades verticales. En este contexto revisten especial importancia las llamadas unidades frontera, que gestionan interacciones masivas con los ciudadanos para atender demandas de información, quejas o la realización de trámites administrativos que afectan a un gran número de personas.

Estas unidades se relacionan con la necesidad de ofrecer a los ciudadanos un punto de acceso único, sencillo y coherente para resolver una parte de sus demandas y, si es el caso, canalizar su solicitud hacia las unidades especializadas. Estas oficinas se conocen con el nombre de *unidades frontera,* y su creación y funcionamiento plantean problemas comunes en todas las organizaciones, porque deben conciliar la perspectiva externa sobre la organización, que exige rapidez, coherencia e integridad, con la perspectiva interna, que estará fragmentada entre diferentes orientaciones profesionales e incluso distintos intereses.

En relación con el diseño de estas funciones, es recomendable actuar con pocos apriorismos, dada la dificultad intrínseca de su creación ante entornos complejos, heterogéneos y dinámicos. La capacidad de hacer caer en la rutina a estas funciones en unidades que satisfagan las demandas de los ciudadanos es directamente proporcional al volumen de trabajo repetitivo, la predictibilidad de los resultados y la homogeneidad y estabilidad del entorno. Sólo empezando por las transacciones que reúnan estas características se puede avanzar razonablemente en esta dirección.

5. La gestión para resultados en las organizaciones públicas[1]

Albert Serra

En este capítulo se aborda la gestión para resultados (GPR) como herramienta conceptual, cultural y operativa que puede permitir y facilitar a las organizaciones públicas reordenar el peso de su orientación de trabajo entre los procesos y procedimientos y los resultados de su acción de gobierno. La GPR se sitúa en el ámbito de la profundización en la disciplina de la gestión pública entendida como herramienta indispensable para asegurar el éxito de la política en general y de las políticas públicas.

El capítulo propone un modelo conceptual de lo que se puede entender por gestión para resultados a partir de una revisión, sin voluntad de exhaustividad, de los desarrollos aportados sobre el tema por la literatura y la experiencia. Como elemento central del capítulo se propone un modelo abierto de gestión para resultados, señalando sus principales componentes y las diferentes interacciones y herramientas que le dan cuerpo, así como los principales actores llamados a utilizar la gestión para resultados

Finalmente se analizan los requerimientos institucionales y organizativos necesarios para implementar de forma efectiva la gestión para resultados en el ámbito de las corporaciones públicas, como marco que permite responder adecuadamente a las exigencias que deben afrontar las organizaciones públicas en su misión de garantizar condiciones de desarrollo y bienestar social frente de las necesidades complejas de las sociedades actuales.

1. Esta aportación es deudora del trabajo de consultoría encargado al autor por el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo que se centraba en el desarrollo de la GPR en la Administración pública latinoamericana.

Introducción

El cambio histórico que está afrontando el Estado moderno, desde hace ya algunas décadas, se centra en la transformación de un Estado básicamente orientado a la regulación y a garantizar seguridad jurídica a un Estado generador de valor público en términos de desarrollo y bienestar social. La función reguladora y el ejercicio de autoridad han cedido un espacio muy amplio en el marco de la acción pública a la creación de condiciones de desarrollo económico y social, a la provisión y producción de servicios e infraestructuras de apoyo a la producción de riqueza y a asegurar condiciones para el desarrollo del capital humano y la aportación de bienes y servicios de bienestar social de acceso universal. Este cambio en la función del Estado, sometido a presiones y exigencias ciudadanas crecientes y de diferente signo, a veces contradictorias, ha abierto multitud de frentes de cambio en el conjunto de las organizaciones públicas, específicamente en el concepto de lo que se entiende por *administración* y *gestión públicas* y de lo que se define como valor público. En este escenario han tomado relevancia, entre muchas otras cosas, el resultado productivo conseguido por la acción pública en términos de creación de valor y la necesidad de hacer frente a la gestión eficaz y eficiente de procesos productivos claramente consumidores de recursos públicos y, a menudo, muy complejos.

En el marco de este cambio se ha visto afectado el sistema de control de la acción pública. De la exigencia de rigor procedimental propia de un Estado regulador se ha derivado hacia la exigencia de resultado propia de un Estado que se presenta como proveedor de servicios, bienes tangibles e intangibles y generador de capacidades de desarrollo y bienestar. En este sentido, el Estado necesita aprender a completar su tradicional orientación al procedimiento, como principal referente de su actividad con una orientación hacia el resultado aportado y conseguido con su actuación para el conjunto de la sociedad. La gestión para resultados es una de las herramientas, conceptuales y operativas, que mejor contempla este nuevo reto. Ciertamente, ahora la forma en que el Estado haga las cosas sigue siendo importante, pero empieza a ser mucho más relevante qué cosas se aportan a la comunidad y para quiénes son.

Gestión pública y gestión para resultados

La disciplina de la gestión pública se ha planteado en los últimos tiempos la necesidad de reforzar la lógica gerencial, o sea, la racionalidad económica derivada de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, como respuesta complementaria a los nuevos retos que se le plantean. Esta vía de crecimiento persigue tres objetivos principales:

- Asegurar la optimización del uso de los recursos públicos en la consecución de bienes públicos y de interés general como respuesta a la exigencia creciente de la sociedad de más servicios, más valor público-menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar que esta mejora de la aportación y productividad públicas y del resultado de su actuación, así como todo el proceso que la pueda producir, sean transparentes y política y socialmente controlables.
- Asumir el requerimiento organizativo orientado a desarrollar mecanismos internos que incentiven y aseguren la mejora del cumplimiento de los directivos y trabajadores públicos y del conjunto de la organización pública en beneficio de una mejor acción pública.

Estos elementos, a los que se orienta el instrumental conceptual y operativo que da cuerpo a la herramienta de gestión para resultados (GPR) son, junto a la democracia política, la principal base de construcción de legitimidad del Estado actual. Por esta vía, la gestión pública aporta un marco para mejorar la capacidad de gestión de la Administración pública, así como para aumentar la gobernabilidad del sistema político.

El origen de la gestión para resultados

El concepto de gestión para resultados (GPR) está en un nivel de desarrollo y consolidación relativamente bajo, que se corresponde con su nivel de desarrollo teórico y práctico igualmente desatendido, al menos en el ámbito público. El concepto —quizás más bien el térmi-

no— tiene ya una larga vida. La GPR es una de las consecuencias de la formulación de la *dirección por objetivos (management by objectives),* cuyo origen podemos encontrar en el libro de Peter Drucker *The Practice of Management,* publicado en 1954 y que posteriormente complementó con su obra *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, publicada en 1964 donde se utiliza por primera vez este término. En sus inicios, la GPR se identificó con el sector privado, si bien la Administración federal de Estados Unidos empezó a utilizar algunos de sus planteamientos en tiempos del presidente Nixon y en la gestión de diferentes organismos públicos. Pero hasta algunos años más tarde no se empezó a implantar en la Administración pública. Esta aportación en el ámbito de la gestión pública se inscribe en un proceso más amplio que enmarca el paso de la gestión pública burocrática a la gerencial. Estas experiencias, ubicadas en el campo de la modernización de la gestión pública, empezaron a finales de los años noventa en las administraciones públicas de Nueva Zelanda y Australia y hoy en día muchos países están en pleno proceso de implantación, como Inglaterra, Francia, Estados Unidos —tanto a nivel federal como estatal— y también muchos países en vías de desarrollo con el acompañamiento, en algunos casos, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales han aportado desarrollos en este campo.

En el ámbito público, la incorporación de esta aproximación al proceso de gestión responde a la imperiosa necesidad de afrontar los retos impuestos por un entorno cada vez más exigente respecto a la necesidad de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios públicos y, en general, de los procesos de creación de valor público. Junto a esta exigencia aparece también la de disponer de elementos de evaluación, basados en el resultado generado, en los comportamientos desarrollados por parte de los directivos y empleados públicos y en el cumplimiento de los compromisos establecidos.

Frente a estas necesidades, académicos, expertos y directivos del ámbito de la gestión pública han valorado los beneficios que la GPR puede aportar en este nuevo contexto de la acción pública. De acuerdo con Emery (2005), los fundamentos de la GPR en el ámbito público se basan en tres tipos de consideraciones:

- *Constitucionales:* la mayoría de las constituciones definen, en alguna medida, cómo y para qué las autoridades políticas y públicas deben utilizar los recursos públicos en el ejercicio de sus responsabilidades.
- *Políticas:* las autoridades políticas deben responder de su actuación, entre otras formas facilitando la evaluación de sus resultados de gobierno en relación con sus propuestas y objetivos programáticos.
- *Ciudadanas:* los fondos públicos provienen de los impuestos de los ciudadanos y a través del principio de delegación la ciudadanía confía su gestión a las autoridades electas, las cuales tienen que rendir cuentas del cumplimiento de este mandato.

Definición y concepto de gestión para resultados

La literatura académica, institucional, corporativa y operativa sobre la GPR es abundante. Aun así, cabe señalar que esta abundancia no aporta un sistema conceptual coherente ni siquiera en el ámbito terminológico. En la literatura hispana es bastante común encontrar un uso indistinto de conceptos como *control de gestión*, *gestión del desempeño*, *gestión por resultados*, *gestión para resultados*, *gestión por objetivos*, *evaluación del desempeño* y *evaluación de resultados,* todos vinculados a la idea de resultado de la acción pública. En el ámbito anglosajón también hay una gran diversidad de términos para referirse a la idea genérica de GPR, tales como *performance management*, *performance based-management*, *governing for results*, *managament results*, *results-based management*, etc. El término *managing for results*, probablemente el más exitoso en inglés, fue utilizado en el programa Reinventing Government, liderado por Al Gore durante las dos presidencias de Clinton. Esta confusión no esconde, sin embargo, la importancia que los organismos públicos estatales y multilaterales están dando a la GPR.

Uno de los principales organismos que ha expandido el término *resultados* dentro de la Administración pública ha sido la OCDE en diversos documentos y trabajos. En una primera aproximación, *Governance in Transition* (1995), se utilizó el término *performance management*. Posteriormente, en el año 1997, se utilizó el término *ges-*

tion des performances. En 2002 se editó un glosario específico sobre la GPR. El United Nations Development Programme (UNDP), en su *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results* del año 2002, habla de *results-based management*. Finalmente, otro organismo internacional que también ha impulsado la GPR a través de sus informes ha sido el Banco Mundial. En 2004 editó su *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, donde utiliza también el término *results-based management*.

A escala gubernamental, el gobierno de Estados Unidos ha editado una serie de manuales destinados a implementar la GPR en diferentes organismos públicos. Entre ellos el Performance-Based Management Special Interest Group (PBM SIG) del Departamento Federal de Energía, que utiliza el término *performance-based management*. Asimismo, la General Accounting Office (GAO) utiliza el término *performance management* para proponer mejoras en la gestión federal. En niveles de gobierno más bajos —como es el caso de la ciudad de Nueva York— se observan también usos y esfuerzos similares para sistematizar la GPR.

El gobierno francés, a partir de la aprobación en el año 2001 y posterior despliegue de la Ley Orgánica de Finanzas (LOLF), también ha publicado algunos informes refiriéndose a la *démarche de performance* y a la *gestion par résultats*. El gobierno canadiense, a su vez, a través de la iniciativa Environment Canada, ha elaborado diversos manuales para guiar a los gestores públicos en la implantación de la GPR.

El término *results-oriented public management* (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*) es utilizado por el gobierno de Suiza para referirse a las reformas que se están implementando en este país desde 1996. En este caso, los *outputs* y *outcomes* son los principales componentes de gestión, combinados con un presupuesto asignado para cada unidad de cumplimiento. Han impulsado también importantes reformas en términos presupuestarios (Schedler, 2000).

También en Latinoamérica organismos como el CLAD o la CEPAL han utilizado este término. Para la CEPAL, la gestión para resultados implica la «priorización de la consecución de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos». El seguimiento de estos criterios es de vital impor-

tancia, ya que básicamente están determinados por el impulso de los responsables de las diferentes áreas de la acción pública (CEPAL, 1998). Para el CLAD, la gestión para resultados es una referencia constante en sus publicaciones y revistas. En estas publicaciones se recogen múltiples experiencias y evaluaciones realizadas en diferentes países latinoamericanos en el campo de la GPR.

Estamos, por lo tanto, ante un concepto de amplio uso y más amplia interpretación y definición, incluso terminológica. Como cabía esperar, la heterogeneidad del término y del concepto también se ha dado en su aplicación operativa, lo que ha hecho que los países implementen la GPR de acuerdo con su propia visión. Un estudio destinado a delimitar la comprensión que tienen los gestores públicos de diferentes países sobre la GPR comprobó que a menudo éstos utilizan las mismas palabras sin que tengan el mismo sentido (Proulx y Machiavelli, 2005). Así, cuando a la mayoría de las organizaciones públicas se les pregunta sobre el concepto de *resultados,* aflora la imprecisión. De hecho, muchos autores destacan la dificultad de determinar y evaluar los resultados de la acción pública como una de las características que diferencian gestión pública y gestión privada (Emery, 2005). A lo largo de este capítulo profundizaremos, centralmente, en este tema.

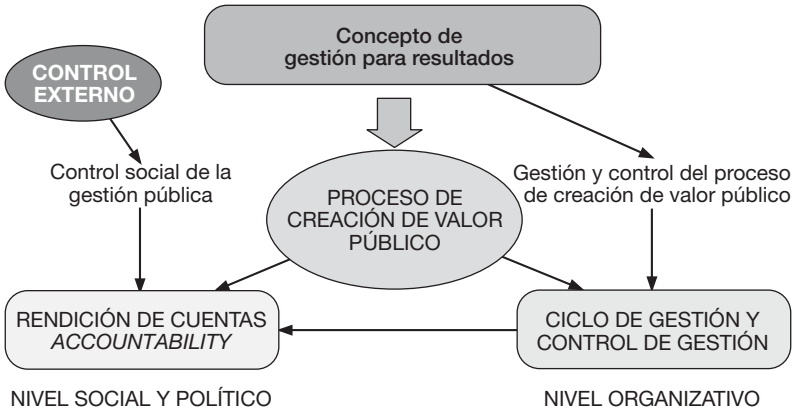
Siguiendo la evolución del desarrollo conceptual de la GPR, tanto desde su vertiente conceptual como desde la vertiente práctica y experiencial, se pueden identificar, al menos, cuatro dimensiones de la GPR:

- La GPR se presenta, en el ámbito público, como un marco conceptual de gestión corporativa, en la que el resultado de la acción pública se convierte en su referencia central.
- La GPR se presenta, también, como marco de responsabilización de la gestión, a través de la vinculación del resultado obtenido por los directivos y empleados públicos asignados a la gestión de estos procesos.
- La GPR se presenta, por fin, como un marco de referencia capaz de aportar capacidad integrativa de todo el proceso de gestión, ya que propone estructurar este proceso interconectando sus diferentes componentes y buscando la optimización de sus interacciones.

- En definitiva, la GPR se presenta como una propuesta de cultura corporativa, directiva y de gestión, a través de la cual se enfatiza la orientación de la acción corporativa hacia los resultados en lugar de centrarse sólo en procesos y procedimientos.

Todas estas posibles dimensiones conducen a situar la GPR como herramienta cultural, conceptual y operativa, que orienta la organización que la adopta hacia la priorización del resultado de todas sus acciones y la capacita para alcanzar su optimización. Así pues, la GPR es una aproximación al ejercicio de la dirección de organizaciones públicas que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afectan a los resultados de su actuación.

FIGURA 5. La GPR como instrumento de gestión



FUENTE: elaboración propia.

El concepto de GPR apunta, por lo tanto, hacia la función de gestión y al ejercicio de la función directiva como foco principal de atención. Esto no impide, sin embargo, para que su incorporación a la gestión pública aporte sinergias y valores colaterales que puedan reforzar, especialmente, el ajuste de la acción pública a las necesidades sociales, a una mayor participación social y a una mayor y mejor transparencia y *accountability* de la acción pública.

Objeto de la gestión para resultados

El objeto de trabajo de la GPR parece evidente. El mismo nombre de la herramienta es suficiente para responder a esta cuestión. Parece lógico que si el objetivo de la gestión para resultados es el resultado, el objeto de atención tendría que ser también el resultado. Es necesario, no obstante, no confundir la aportación que se espera de la GPR, es decir, la mejora de los resultados, con el objeto al que tiene que prestar atención la GPR para lograr este objetivo.

La primera cuestión que cabe plantearse es una vieja y difícil pregunta: ¿qué es el resultado en el ámbito público? La GPR necesita responder de algún modo a esta cuestión dado su centro principal de trabajo: cuál es el resultado final de la acción pública de gobierno. Para esta cuestión se proponen aquí dos respuestas que se plantean en diferentes niveles.

En primer lugar una respuesta etimológica: el resultado, cualquier resultado, es la consecuencia producida por cualquier acción. En la gestión pública, como en la privada, toda acción produce un resultado. La GPR se vincula a este concepto de resultado en la medida en que, como marco conceptual y como cultura de gestión, se orienta a conseguir, siempre, el mejor resultado para cualquier proceso y no sólo por lo que podríamos definir como «resultado final».

En otro nivel, estratégico y vinculado a la misión y función de la institución pública, existe una segunda acepción para considerar. En el ámbito empresarial la formulación que responde a este nivel es la que identifica el resultado estratégico y estructural de la misión y de la acción empresarial con la creación del mayor valor para el accionista. Esta respuesta se puede trasladar al ámbito público, aunque no mecánicamente. La respuesta que se propone a esta cuestión es, siguiendo a Mark Moore (1995), que el resultado estratégico buscado desde la acción pública de gobierno es la maximización de la creación de valor público.

Según Moore, se crea valor público cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas para las cuales

- se ha establecido su deseabilidad política sobre la base de un proceso democráticamente legítimo,

- existe una dimensión de apropiación colectiva que caracteriza a la naturaleza pública, y
- se pretende generar cambios sociales (cambios en los *outcomes* sociales) que modiquen la condición del conjunto de la sociedad o de algunos grupos sociales reconocidos como legítimos destinatarios de bienes públicos.

Desde esta especificidad, que plantea considerables dificultades de gestión, se puede afirmar que el objeto de trabajo, al que tiene que prestar atención la GPR en el ámbito público, es el proceso que asegura la creación de valor público definido desde un sistema político democrático, única garantía de que el valor definido como deseable sea realmente público.

Dicho de otro modo, el objetivo último de la GPR en la gestión pública es aportar capacitación a las organizaciones públicas para conseguir, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, la consecución del resultado esperado para el conjunto de objetivos establecidos en el programa de gobierno. Así pues, de esta reflexión se concluye que el objeto de trabajo de la GPR es el proceso de creación de valor, en toda su dimensión, de la cual se deriva el resultado, parcial y final, de la acción de gobierno y de la actuación de las organizaciones públicas.

Para fijar este punto clave de la conceptualización de la GPR, es necesario recuperar la reflexión sobre la terminología que se utilizará en este ámbito. La opción que se ha tomado aquí, que coincide con las últimas formulaciones adoptadas por algunos organismos multilaterales (Banco Mundial, BID), ha sido adoptar la versión propuesta inicialmente por Peter Drucker (1964): gestión para resultados *(managing FOR results, gestión PARA resultados, géstion PAR résultats)*. El uso más habitual y coloquial no es éste sino gestión POR resultados *(managing BY results*, *gestión POR resultados*, *géstion POUR résultats)*. No se trata de una mera elucubración terminológica o etimológica. A diferencia de la gestión por (BY) objetivos, la GPR no está dirigida POR el resultado, sino HACIA el resultado.

La GPR se centra en la mejora de todo el proceso de gestión como vía para conseguir el mejor resultado, parcial y final. Por tanto, el objeto de trabajo de la GPR es el ciclo integrado de gestión enten-

dido como el proceso de creación de valor público, responsable de la generación del resultado final de la acción pública.

La orientación al cambio social de la acción pública

La GPR se debe hacer cargo, en el ámbito público, de dos especificidades determinadas en la definición de la dimensión pública: la orientación de la acción pública a la creación de valor público entendido como generación de condiciones de desarrollo colectivo y de bienestar social y la orientación de la acción pública a la consecución del interés general. Desde la lógica de la gestión, estas especificidades se concretan en dos condiciones de gestión estructurantes de la acción pública:

- La orientación al *outcome*, es decir, a la generación de cambio social, de la acción pública.
- La integración de la construcción social y política del programa de gobierno con el proceso de gestión y producción de valor público.

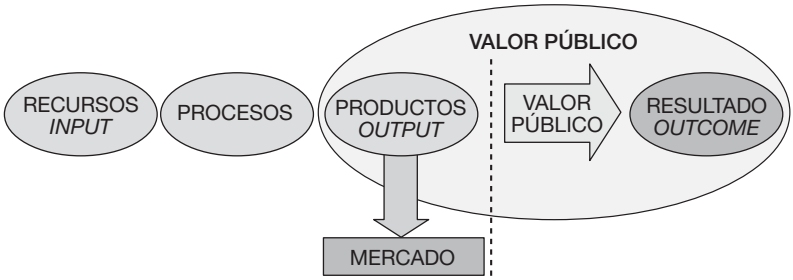
La orientación en el outcome

La especificidad de la gestión pública se concreta y diferencia de la acción privada en este punto. Para el sector público el objetivo, y por lo tanto el resultado, de su actuación se define por la voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial. La producción de servicios, normas, valores, modelos de comportamiento, culturas sociales y políticas sólo adquiere valor público en la medida en que impacta, provocando cambios en la dirección adecuada, en la realidad social *(outcome)*.

Esta pieza clave para la definición del proceso de creación de valor público repercute inmediatamente en el ciclo de gestión. La relevancia de la producción de bienes y servicios públicos no reside en esta producción *(output)* sino en la capacidad de esta producción para conducir la situación social en la dirección establecida por el programa del gobierno. La valoración final de la acción de gobierno no se si-

túa en el nivel de la producción de *outputs* (bienes y servicios) sino en el grado de modificación conseguido en determinadas variables sociales *(outcomes)*. Y cabe recordar, aunque aquí no se profundizará en esta línea de análisis, que *resultado* y *outcome* no son sinónimos. El *outcome* define la situación social (por ejemplo, tasa de paro). El resultado de la acción pública no es el *outcome* sino la modificación provocada en este *outcome*, es decir, en esta situación social (variación de la tasa de paro conseguida). El *outcome*, o sea la situación social, define para la GPR la variable que cabe considerar. El objetivo, y el resultado, se definen por el grado de modificación que el gobierno y la acción pública se proponen lograr para esta variable social.

FIGURA 6. La misión y el objetivo en el ámbito público



FUENTE: elaboración propia.

Las consecuencias para la gestión pública de esta misión estructural son relevantes y muy difíciles de gestionar. La GPR pretende aportar elementos que hagan más asequible esta misión.

La integración política y la gestión

El segundo aspecto que cabe considerar en la formulación de la GPR en el ámbito de la gestión pública es la decisiva relevancia de la dimensión colectiva, o sea política, de la acción pública de gobierno y la imprescindible integración, consistente y coherente, entre esta dimensión política y programática y su despliegue organizativo, estra-

tégico y operativo. En esta exigencia la GPR encuentra su razón de existir, al aportar elementos que permitan la plena integración coherente del ciclo de gestión y de creación de valor público, desde el programa de gobierno hasta la producción operativa de servicios, la entrega de estos servicios a la ciudadanía y la consecución de los resultados de cambio social establecidos.

A partir de estos elementos, explicitados en diversas definiciones y conceptualizaciones, aquí se propone avanzar hacia una definición de la GPR que describa los objetivos de este texto.

Definición de la gestión para resultados en el ámbito público

Sin ánimo de cerrar el debate sobre cómo definir la GPR, aquí se propone una definición a partir de un intento de síntesis de lo que parecen ser los elementos más comunes de los diferentes desarrollos conceptuales propuestos por distintos autores e instituciones ya citados en este capítulo:

- Establecer un marco estratégico en el cual se definan los objetivos, a saber, los resultados esperados, de cambio social y de producción perseguidos por una organización pública concreta.
- Aportar cultura e instrumental de gestión orientados a mejorar la eficacia, la eficiencia, la productividad y la efectividad en el uso de los recursos públicos al servicio de la mejora de los resultados generados por la actuación y el cumplimiento público.
- Crear sistemas de información que permitan controlar la acción pública, informar a la ciudadanía e identificar y evaluar la aportación realizada.
- Promover la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos a través de la relación orientada a la mejora continuada.
- Establecer sistemas de responsabilidad y contratación de los directivos públicos con el objetivo de aumentar su compromiso y capacidad de acción en el marco de la acción pública.
- Crear sistemas de información adecuados para la toma de decisiones de los gestores públicos con la participación de los agentes legitimados para participar en estos procesos.
- Desarrollar escenarios y sistemas de trabajo que promuevan y faciliten el aprendizaje continuado de las organizaciones públicas.

Sobre la base de estos elementos se propone la siguiente definición para la gestión para resultados:

> La gestión para resultados es un marco conceptual y operativo que tiene por función facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, con el objetivo de optimizar este proceso asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad en la consecución de los objetivos de gobierno y en la mejora continuada de sus organizaciones.

Ámbito de aplicación de la gestión para resultados

Con esta definición como referencia, es necesario profundizar en el ámbito específico de aplicación de la GPR. La respuesta que aquí se propone es que éste se circunscriba a escenarios corporativos, lo que significa que el ámbito de aplicación de la GPR no es el ámbito público en toda su dimensión, ni sólo lo es el Estado, sino que su referencia orgánica es la que define todas y cada una de las organizaciones y corporaciones públicas.

Esto se debe a que la GPR necesita un marco institucional, jurídico, territorial, organizativo, competencial, económico y de responsabilidad definido y estable para poder ser utilizada. La GPR no es una herramienta útil para determinar la forma del Estado, la distribución territorial o institucional del poder político, las responsabilidades competenciales de los diferentes niveles de gobierno, las formas de organización de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial ni sus ámbitos jurisdiccionales, los marcos legales en los que deben operar las administraciones públicas o las formas en que se organiza el servicio civil o las normas de contratación pública.

Es importante fijar el ámbito de aplicación de la GPR para asegurar su funcionalidad y operatividad. La GPR es un marco conceptual e integral de gestión para utilizar en el ámbito de una corporación formalmente constituida, con una misión competencial definida y con un marco jurídico, organizativo, territorial y económico de referencia. Por tanto, la GPR es un instrumento intracorporativo de gestión y sólo puede aspirar a ser eficaz en este ámbito de aplicación.

Modelo abierto de gestión para resultados

Partiendo de estos elementos derivados del desarrollo conceptual y experiencial relativo a la GPR realizado hasta la fecha, se propone a continuación las bases de un modelo conceptual de GPR que llamaremos *modelo abierto de gestión para resultados para las organizaciones públicas*. Lo hacemos por dos motivos fundamentales:

- En primer lugar, la pretensión de esta aportación es proponer un marco de referencia estructurado en torno a anclajes básicos que permitan una visión integrada de la propuesta de GPR, pero que se limiten a formalizar una estructura mínima o básica de modelo de integración de la gestión que admita diferentes desarrollos o implementaciones corporativas.
- En segundo lugar, también se pretende que esta estructura pueda ser utilizada de forma modular en su implementación y que permita visualizar su relación con otros instrumentos de gestión ya disponibles y (desde la gestión y/o planificación estratégica, pasando por el presupuesto por programas, hasta la calidad total y la evaluación de políticas públicas) sin pretender, en ningún momento, reformularlos o sustituirlos. Al contrario, la pretensión de fondo es integrarlos, a todos ellos, en un continuum de gestión que tenga como objetivo principal la creación de valor público.

Esta opción se justifica por dos razones principales:

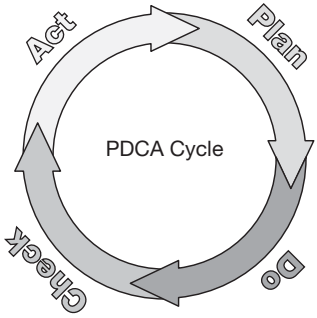
- La GPR es, por definición, una herramienta integrativa de todo el proceso de gestión. Sólo si es compatible y está abierta al resto de herramientas de gestión podrá cumplir su función de integración.
- Los marcos de aplicación de la GPR pública (corporaciones públicas de cualquier tamaño y naturaleza) son comparables en su esencia pero extremadamente heterogéneas en sus circunstancias, trayectorias, especificidades y capacidades. Aquí, el modelo propuesto aspira a ser una referencia útil para todas ellas. Para eso y en la medida de lo posible, es necesario que el modelo se pueda abordar desde diferentes culturas organi-

zativas, diferentes niveles de desarrollo y diferentes situaciones corporativas y capacidades organizativas.

La estructura de la GPR

La GPR, en la medida en que se define como marco de referencia orientado a mejorar el funcionamiento del proceso de creación de valor público, posee las características típicas de todo proceso de creación de valor, articulado a través de una dinámica cíclica y circular. Probablemente el modelo PDCA (Shewart, 1950) es el que mejor plasma y resume esta particularidad, identificando los componentes del ciclo de gestión: planificar, hacer, evaluar y actuar (reconducir).

FIGURA 7. El ciclo de gestión



P: PLAN (*planificar*): establecer los planes.

D: DO (*hacer*): llevar a cabo los planes.

C: CHECK (*verificar*): comprobar si los resultados concuerdan con lo planificado.

A: ACT (*actuar*): actuar para corregir los problemas encontrados, prever posibles problemas, mantener y mejorar.

FUENTE: Shewart (1950).

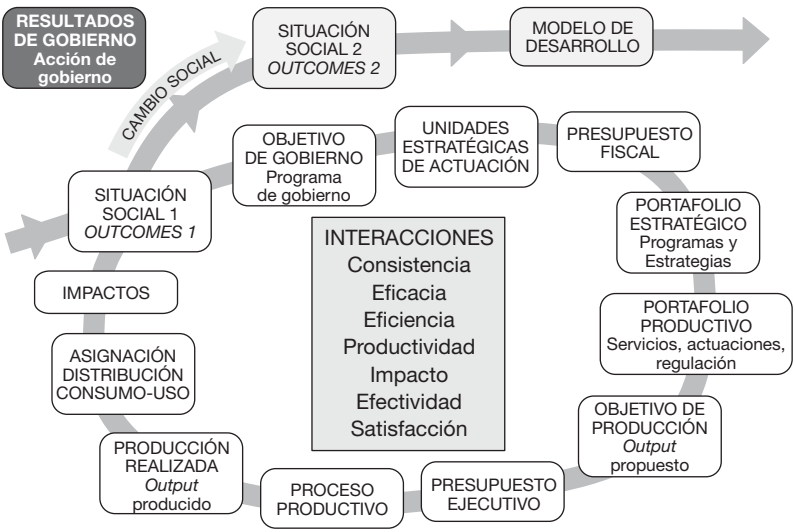
Esta forma simple de representación del ciclo de gestión facilita la construcción de modelos más complejos de gestión, como el del proceso de creación de valor en el sector público.

El ciclo de gestión y el proceso de creación de valor en el ámbito público contiene una serie de componentes e interacciones que se analizarán en detalle más adelante y que son muy específicos de la acción pública. Éste es el ciclo que construye los resultados de la acción pública y el resultado concreto de la acción de gobierno. El objeto de gestión de la GPR es asegurar la optimización de este ciclo, de

todos sus componentes y de todas las interacciones internas y externas como mejor garantía para la consecución de un buen resultado de la acción y la gestión públicas.

En la figura 8 se propone una versión ajustada a la especificidad pública del ciclo de gestión orientada a suministrar un punto de referencia y un sistema de integración de los diferentes elementos con los que se propone construir un modelo y un marco analítico de la GPR para el sector público.

FIGURA 8. Ciclo, componentes e interacciones de la GPR



FUENTE: elaboración propia.

Este esquema refleja lo que se ha definido anteriormente como objeto de trabajo de la GPR: el proceso de creación de valor público. Aquí se recogen los componentes clave que forman parte de este proceso y su relación dinámica, y se establece una estructura de referentes clave para la estructuración de la GPR. A partir de este esquema básico se avanzará en la incorporación de otros elementos que son imprescindibles para la utilización de la GPR.

Los elementos de la gestión para resultados

El proceso de creación de valor se produce desde un ámbito corporativo concreto. En este marco dicho proceso se articula en torno a un sistema complejo que, organizado y dirigido, transforma recursos (sustancialmente, tributos) en cambios sociales finales. Los elementos que integran este proceso se configuran alrededor de tres categorías principales:

- Componentes del proceso de creación de valor.
- Interacciones entre estos componentes.
- Herramientas de gestión.

Por último, a los elementos principales se suman los actores implicados en el sistema, que definen en gran medida las posibilidades de acción de la GPR. Ésta, en cuanto que aspira a optimizar el proceso de creación de valor, debe asegurar la integración de los componentes y la optimización de las interacciones entre ellos como el mecanismo más óptimo para obtener los mejores resultados. Además, debe asegurar la presencia de los agentes necesarios e imprescindibles y crear las condiciones para obtener el resultado esperado, previsto en el programa de gobierno. Ahora contemplemos cada uno de los elementos mencionados.

Componentes

La propuesta de focalizar la GPR en la integralidad del proceso de creación de valor público, sitúa el marco en el cual se pueden identificar los instrumentos específicos para la práctica de la GPR. Este enfoque permite, además, diferenciar entre aquellos instrumentos propios de la GPR de los que se ajustan a otras áreas, ya sean de diseño político, institucional o territorial. A renglón seguido se definen sintéticamente los elementos que formarían el esqueleto del proceso de creación de valor público:

Situación social inicial (outcomes iniciales): la especificidad de la gestión pública, probablemente la principal, tal como ya se ha

destacado, es su orientación a la consecución de cambios sociales *(outcomes)* como objetivo estratégico y como misión.

Objetivos estratégicos: éstos se refieren y concretan en los objetivos de gobierno y se definen, fundamentalmente y en la medida en que sea técnicamente posible, en términos de cambio social deseable (modificación del *outcome* actual/inicial).

Unidades estratégicas de actuación: este componente se propone como punto intermedio de concreción y enlace entre la acción de gobierno programática y el diseño organizativo (el número y las atribuciones de ministerios, departamentos, áreas de gobierno, organismos autónomos, unidades de integración, etc.). Este diseño es relevante para la gestión para resultados como la pieza clave de la articulación del marco de responsabilidades y capacidades respecto a la ejecución del programa de gobierno, así como el punto de partida hacia el nivel micro del cual derivarán los resultados.[2]

Portafolio estratégico y estrategias básicas de intervención: este componente enlaza con el programa de gobierno y con la estructura de unidades de actuación estratégica al mismo tiempo y conecta con la asignación presupuestaria. El mecanismo utilizado más habitualmente para construir el portafolio estratégico es la estructura de programas derivada posteriormente al presupuesto por programas. Establecer, ante todo, marcos claros de actuación y responsabilidad y altos niveles de integración entre programas y estructura organizativa, aporta mayor capacidad de acción.

Portafolio productivo: constituye la línea de contacto entre la organización pública y la ciudadanía. El portafolio productivo sitúa el proceso de creación de valor público en el nivel del servicio, producto, actividad, proyecto, etc., que concreta la actuación pública *(output)* y permite disponer de los instrumentos adecuados para producir el cambio social deseado.

2. Conviene señalar aquí, a título de ejemplo de las complejidades que tiene que afrontar la gestión pública en general y la GPR en particular, una de las tendencias más comunes que afectan al diseño de la acción pública. A menudo la estructura de unidades de actuación estratégicas no deriva del programa de gobierno sino que se orienta a resolver el problema de la asignación de las cuotas de poder dentro de las coaliciones de gobierno (monopartidistas o multipartidistas). No hay duda que asignar el poder es una pieza clave de la acción de gobierno; sin embargo, sería preferible que ésta no fuera la única variable para resolver.

Objetivos productivos: es razonable pensar que el portafolio tenga una vigencia superior al ejercicio productivo, aunque sean deseables revisiones continuas. Así, por cada pieza del portafolio habrá que fijar objetivos de producción a corto y medio plazo.

Presupuesto y sistema de contabilidad: de acuerdo con el diseño del proceso de creación de valor, el presupuesto es la sanción definitiva del programa de gobierno. No podría existir ningún producto sin asignación presupuestaria. El presupuesto, por lo tanto, muestra cómo será, en última instancia, el portafolio: productivo o estratégico. De la integración portafolio-presupuesto-contabilidad dependerá, en buena medida, el éxito o fracaso de la GPR, ya que de aquí se obtendrá la información relativa a la actividad realizada, al gasto vinculado, a los resultados obtenidos, a la relación con el objetivo y a los costes unitarios.

Procesos productivos, producción realizada y asignación y distribución de valor a la sociedad: esta pieza del proceso de creación de valor se centra en la realización del proceso de producción propiamente dicho.

Resultados estratégicos de la acción de gobierno. Impactos y cambios intermedios: ahora el objetivo final del proceso de creación de valor, es decir, el cumplimiento del plan de gobierno, ya debería estar al alcance. Si el proceso de creación de valor se ha realizado adecuadamente, los impactos esperados de los productos y actividades realizadas tendrían que haber actuado de manera que la situación social inicial se haya movido en la dirección deseada y en la dimensión prevista en el objetivo fijado, aunque lo más probable es que este ajuste sea, como mínimo, imperfecto.

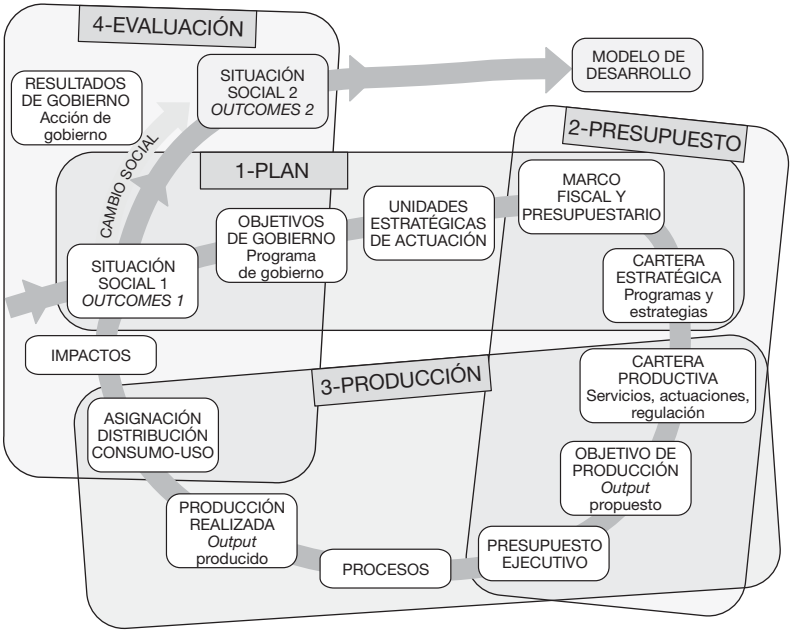
Éstos son los componentes que forman la estructura y el continuum del proceso de creación de valor público y el objeto de atención principal de la GPR. No obstante, es posible identificar cuatro ámbitos integrativos en los cuales se encontrarían insertados estos componentes. Estos ámbitos constituyen el esqueleto que soporta el despliegue de toda la cadena de valor y definen, en gran medida, las actividades básicas que cabe desarrollar en el entorno de la GPR. A efectos de nuestra propuesta, la inclusión de los componentes en cada uno de estos ámbitos se realiza con finalidades puramente analíticas, ya que en la dinámica del proceso es posible que estos componentes formen parte de dos ámbitos.

Los ámbitos integrativos que se pueden identificar son:

1. *Plan*: incluye los procesos de planificación y programación de las estrategias, objetivos y áreas clave de resultado de la acción de gobierno. Corresponde a este ámbito definir:

a) La situación social inicial *(outcomes iniciales).*
b) Los objetivos estratégicos.
c) El programa de gobierno.
d) Las unidades estratégicas de actuación.
e) El portafolio estratégico y las estrategias básicas de intervención.

FIGURA 9. Integración del ciclo de gestión pública



FUENTE: elaboración propia.

2. *Presupuesto:* implica la definición del escenario macroeconómico, fiscal y financiero y también la gestión del ciclo presupuestario. En este ámbito se encuentran los componentes:

a) El portafolio estratégico y las estrategias básicas de intervención.
b) El portafolio productivo.
c) Los objetivos productivos.
d) El presupuesto y el sistema de contabilidad.

3. *Producción*: incluye la creación de los servicios, productos e intangibles generadores de valor público. En este ámbito podríamos encontrar los siguientes componentes:

a) Portafolio productivo.
b) Objetivos productivos.
c) Procesos productivos.
d) Producción realizada.
e) Asignación y distribución realizada.

4. *Evaluación*: relaciona los objetivos del gobierno y la evaluación de impactos y consistencia. En este ámbito encontramos los componentes:

a) Evaluación de los procesos productivos y de la producción, la asignación y la distribución realizadas.
b) Evaluación de los resultados estratégicos de la acción de gobierno, los impactos y los cambios intermedios.

La dinámica de relaciones entre los diferentes componentes y los ámbitos señalados se visualiza en la figura 10.

FIGURA 10. Síntesis del ciclo de gestión



FUENTE: elaboración propia.

Interacciones

Un segundo elemento de la GPR que cabe tener en cuenta es el de las interacciones entre los componentes hasta aquí identificados. Se ha comentado la relevancia de cada componente, así como los retos y oportunidades que plantea la gestión de cada uno de ellos. Las relaciones entre sí son tan relevantes como su propia estructura interna. Siguiendo una vez más el criterio de establecer los factores clave que pueden actuar como anclajes para el desarrollo de la GPR, aquí identifican y describen las interacciones clave del proceso de creación de valor:

Consistencia: la primera interacción relevante es el concepto de *consistencia,* entendido como la garantía de coherencia en la parte del proceso de creación de valor que incluye, en un marco corporativo definido, desde los objetivos estratégicos hasta la formulación presupuestaria y además la formulación del portafolio en todas sus dimensiones.

Eficacia: probablemente sea el concepto o la interacción más exigible y con mayor tradición en el ámbito del buen hacer organiza-

tivo. En su acepción correcta se trata de conseguir el objetivo, sin reparar en medios, una propuesta necesaria en su primera parte pero, en estos momentos, claramente insuficiente para los retos que tiene planteados la gestión pública. Desde la gestión para resultados, la eficacia es un requerimiento imprescindible pero absolutamente insuficiente.

Eficiencia: la interacción sobre la que trabaja la eficiencia actúa entre el producto producido y los recursos consumidos, a saber, entre la producción realizada y el presupuesto. Evidentemente, la cuestión más afectada son los costes unitarios de la producción pública. Como es sobradamente conocido, la gestión e incluso el conocimiento de los costes unitarios es una de las principales debilidades de la gestión pública y de sus sistemas de información contable.

Productividad: a pesar de la proximidad del concepto de productividad con el de eficiencia, es conveniente remarcar las diferencias entre ambos y entender la productividad como uno de los pocos mecanismos que pueden permitir el crecimiento de la «producción» pública sin incrementar su consumo de recursos (o sea, sin aumentar impuestos). Se puede establecer que la productividad se genera en la relación entre la producción, la organización, los procesos y el portafolio. El desarrollo organizativo (mejora organizativa, capacitación, innovación tecnológica, inversión en capital, I + D de producto o de proceso…) puede aportar, también en el sector público, incrementos de capacidad productiva sin necesidad de incrementar los recursos presupuestarios.

Impacto: el concepto de impacto es prácticamente exclusivo de la gestión pública. De momento la empresa aún no alcanza este nivel de interés mediante el resultado de su actuación. El concepto de impacto permite considerar, en el diseño de la acción pública, la relación causa-efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado *(output*-modificación del *outcome)*. Se trata de uno de los principales retos de la gestión pública y, específicamente, de la GPR. Cómo establecer las relaciones entre el producto y el objetivo de cambio social es, probablemente, uno de los retos de más difícil resolución para la gestión pública.

Efectividad: el concepto de efectividad, relativamente nuevo, al menos en la acepción que aquí se propone, complementa el análisis de impacto y permite establecer cierta categorización de productos

respecto al cambio social esperado. Se propone entender por *efectividad* la relación existente entre un producto y la variación provocada en la situación social *(output-outcome)*. Se califica de *efectivo* un servicio o actividad pública cuando su incidencia es alta en la consecución del objetivo establecido de cambio social.

Satisfacción: concepto suficientemente conocido, no tiene la relevancia en el ámbito público que se le concede en el sector privado, al menos en su formulación de satisfacción individual como consumidor, lo que no significa, no obstante, que el sector público no tenga que aspirar a conseguir altos niveles de satisfacción individual, aunque su referencia clave sea la dimensión colectiva.

Herramientas de gestión

El tercer elemento que conforma la estructura de trabajo de la GPR incluye las herramientas de gestión. La GPR es, en sí misma, una herramienta de gestión. Su especificidad principal, no obstante, es su orientación integrativa derivada de su objetivo (asegurar el resultado global del proceso de creación de valor público) y de su objeto de trabajo (la totalidad del proceso de creación de valor). La GPR, por lo tanto, se podría describir como una herramienta de gestión de segundo nivel que necesita integrar otras múltiples herramientas de gestión de primer nivel. A continuación se señalan las herramientas adecuadas y necesarias para la construcción de un modelo de GPR que cumpla su función integrativa. Para mayor claridad se han definido tres ámbitos de análisis: instrumentos de gestión, sistemas de información y función directiva.

En algunos casos este orden puede tener poco sentido en la medida en que casi todos los instrumentos de gestión se basan en información. La relevancia, no obstante, de la información y las capacidades de utilización de la misma son un factor decisivo para la GPR y, en general, para la actuación de cualquier organización, lo que aconseja enfatizar esta aportación.

a) Instrumentos de gestión

- Análisis, diseño y planificación estratégica.
- Diseño organizativo.
- Diseño de políticas públicas y desarrollo de programas.
- Marketing estratégico y operativo. Análisis de posicionamiento y segmentación. Diseño de portafolio y diseño de producto. Comunicación.
- Presupuesto y contabilidad. Análisis de costes.
- Gestión de operaciones, diseño de procesos y diseño de entornos de servicio.
- Gestión de la relación y de la entrega de servicio *(delivering)*.

b) Sistemas de información

La información es la principal materia prima de la GPR. La medición de la actuación y el cumplimiento, el conocimiento de la demanda social, la fijación de objetivos y su cuantificación, el control de la eficiencia y, por lo tanto, de los costes de producción, la identificación de los impactos y el análisis de su efectividad, etc., todo ello se reduce a información o conocimiento. No obstante, la gestión de la información plantea, como mínimo, tres retos bastante relevantes en el despliegue de la GPR:

- La dificultad de ajustar la información generada a los usos y usuarios responsables del proceso de gestión y a los usos para los que estos responsables la necesitan y no a los intereses o deseos de los productores de información.
- El coste derivado del trabajo adicional que supone para las estructuras de gestión el proceso de producción de información que, además, a menudo puede suscitar la inquietud de que ésta se utilice en contra suya.
- La complejidad derivada de la relación información-análisis-conocimiento-aprendizaje-decisión. A menudo se presupone —erróneamente— que la información ya es, o aporta automáticamente, conocimiento y, además, capacidad de decisión; nada más lejos de la realidad.

Es fundamental incorporar, en las herramientas de la GPR, criterios y prácticas de gestión de la información extremadamente prudentes y supeditados a sus usuarios y no al criterio de sus productores. Es, además, fundamental, no sólo en la producción de información para la gestión sino para el conjunto de la actividad relacionada con la gestión para resultados y con el control de gestión, que los sistemas de producción de información y de tratamiento de la misma estén progresivamente incrustados *(embedded)* y automatizados en la cadena de valor y que aporten valor directo al proceso productivo.

El uso del instrumental informativo forma parte habitual de la gestión. Además, la misma complejidad del sector público, y también la naturaleza integral de la GPR, incentivan su utilización masiva. Uno de los principales riesgos de la GPR es la facilidad con que puede derivar hacia el desarrollo de sistemas de producción de información que, finalmente, acaben convirtiéndose en objetivos en sí mismos. Producir información tiene un coste cada vez más bajo y no plantea ningún riesgo de gestión. Sí tiene, en cambio, un alto nivel de riesgo, su destino principal debería ser utilizar esta información para tomar decisiones.

Finalmente, la información reviste un segundo valor, relacionado con la rendición de cuentas *(accountability)*. Como ya se ha propuesto, la rendición de cuentas se puede basar en la GPR pero no sólo en ella, ya que debe tener, y de hecho tiene, sus propios mecanismos de actuación. Hay una aportación específica, no obstante, de la GPR a la rendición de cuentas que puede añadir mucho valor a esta exigencia y necesidad de la gestión pública y que reside en la posibilidad de incorporar el concepto de trazabilidad, probablemente la mejor herramienta para asegurar la transparencia y la *accountability* a la organización pública. Los instrumentos necesarios para la GPR en el ámbito de la información aportan necesariamente capacidad para un seguimiento detallado y transparente de la acción de las corporaciones públicas y esta aportación permite hacer transparente (trazable) todo el proceso de actuación.

c) Función directiva

El reconocimiento de la función directiva gerencial es clave para la GPR. El directivo gerencial, situado a lo largo de toda la estructura de

la organización y orientado a la gestión e integración del conjunto del proceso de creación de valor y a su vinculación con la organización, es el motor principal de la GPR y de su misión en el ciclo de gestión. Aquí es preciso aclarar que resulta imprescindible no confundir el concepto *gerente* con el de *director general*. La función gerencial la ejerce todo aquel profesional que es responsable de trabajar con objetivos, recursos, personas, información, tecnología, estructuras organizativas y procesos de producción. La cultura organizativa europea y especialmente la española y catalana, han reducido la idea de gerente *(manager)* a la de directivo. Para la GPR, los gerentes están en toda la organización y lo es tanto el de departamento o sector como el de producto, de servicio o de equipamiento.

Agentes

Como ya dijimos, de forma complementaria a los elementos de la GPR podemos señalar a los agentes implicados en el proceso. La GPR es un instrumento de gestión y, por lo tanto, parece claro que su «propietario» es el poder ejecutivo, habitualmente constituido por la dirección política y la estructura gerencial, lo que no significa, no obstante, que éstos sean los únicos agentes implicados en el sistema de GPR. La propia estructura propuesta aquí para la GPR permite identificar al conjunto de agentes implicados entre los que están, como mínimo, los siguientes:

Ciudadanía: el destinatario del valor creado por el sector público, sea éste colectivo e indivisible o de apropiación individual, es la ciudadanía. En este marco, la ciudadanía se manifiesta individualmente como elector, usuario, contribuyente y administrado, y colectivamente con las diferentes formas de autoorganización de las que se dota la sociedad civil. Este carácter multidimensional de la ciudadanía y su papel central en la producción de valor público hace inevitable, y sobre todo necesaria, la implicación continua de la ciudadanía en el proceso de creación de valor público.

Legislador: una parte sustancial del proceso de creación de valor se produce en el parlamento, como lugar de validación de la voluntad de la ciudadanía.

Ejecutivo: como ya se ha dicho, el poder político ejecutivo, junto con el nivel gerencial, son los «propietarios» y principales responsables y usuarios de la GPR.

Gerentes: la GPR es una herramienta de gestión especialmente adecuada para el ejercicio de la función gerencial.

Técnicos: el cuerpo técnico es el encargado de producir el producto, es decir, el *output*, así como de asegurar diseño, distribución y entrega.[3]

Organizaciones productivas privadas: La creciente cooperación, y a veces competencia productiva, entre sector público y privado, refuerza los ya fuertes vínculos que establece la función reguladora, de fomento y fiscalización del sector público con el mundo empresarial.

Evaluadores: la complejidad del sector público exigirá, en algunos ámbitos (análisis de consistencia y de impacto, análisis de satisfacción…), la realización de actividades específicas de evaluación que no se podrán resolver con los mecanismos internos de gestión y control (contabilidad, sistema de objetivos, indicadores de gestión y producción…) y que se deberán externalizar.

Controladores legales y sociales: la voluntad del autocontrol no debe hacernos olvidar que el control externo es clave en la *accountability* pública.

Implementación de la gestión para resultados

Se sabe sobradamente que la existencia de buenos marcos conceptuales no garantiza en absoluto buenos procesos de cambio e implementación de estos modelos. Si esta ley general es bastante exacta, en el caso de la GPR es infalible. La GPR es una herramienta conceptual y operativa que afecta a toda la organización y a todos sus procesos. Es, sobre todo, una cultura organizativa articulada en sistemas operati-

3. A menudo se confunde esta función con la de gestionar. Cada vez resulta más relevante evitar esta confusión, sobre todo porque, en la medida en que avanza la capacidad para colaborar con el sector privado en la producción de valor público, aumenta la posibilidad de que partes sustanciales del sistema técnico queden fuera de la estructura orgánica.

vos. Esta naturaleza integrativa hace difícil su implementación como cultura y como herramienta de gestión. Las herramientas de gestión de primer nivel necesarias generan un segundo reto: el nivel de complejidad del sistema crece inevitablemente y su sofisticación técnica también. Un ejemplo puede permitir visualizar dicho reto. Cada vez es más relevante para la gestión pública el concepto de *eficiencia*. La eficiencia se mide correlacionando volumen de producción y coste, y opera desde los costes unitarios. El control de los costes unitarios de producción exige un conocimiento muy detallado y preciso de la cartera de productos, de la composición de cada uno y del coste de los procesos imputables. La construcción de todo ello es sumamente compleja y los recursos y requerimientos necesarios para plantear este cambio son exigentes.

La integración corporativa de la GPR

La capacidad de dirección y gestión necesarios para el manejo de la GPR enlaza con la propuesta de gerencialización y refuerzo de la función directiva en la gestión pública en un sentido muy preciso: reconocer el derecho «a gestionar» de los directivos públicos, lo que significa aceptar una estructura corporativa y organizativa que deberá aceptar la necesidad de convivir y actuar con dos binomios altamente complejos:

DIFERENCIACIÓN-INTEGRACIÓN
DESCENTRALIZACIÓN-ALINEACIÓN

La complejidad creciente de la acción pública y de su entorno hacen imprescindible aceptar y promover procesos de diferenciación que permitan adquirir capacidad de actuación sectorial especializada, así como capacidad de adaptación social y territorial. La diferenciación, no obstante, aporta riesgos obvios de desintegración institucional, corporativa y, finalmente, política. Evitar este riesgo supone que las necesarias estrategias de diferenciación deben ir acompañadas por sistemas de integración que aseguren coherencia y consistencia en la acción pública.

Este primer binomio va acompañado de otro, el binomio des-

centralización-alineación, que tiene su origen en exigencias sociales, organizativas y operativas. La prioridad de los principios de subsidiariedad y proximidad (máxima proximidad al ciudadano de la gobernanza y de la gestión pública), propios de las democracias avanzadas, exige descentralización del Estado y del gobierno.

También la propia GPR, probablemente sobre la base de la misma exigencia de proximidad a la ciudadanía, exige descentralización organizativa y, muy especialmente, delegación de responsabilidad a los directivos, y no sólo los de primer nivel. Cabe recordar que la gerencia no equivale a dirección general sino a ejercicio de la función de gestión, lo que incluye la gerencia de proyecto o de servicio.

En este caso la contrapartida que hay que asegurar es la de la alineación corporativa y estratégica de toda la organización, y muy especialmente de sus directivos y gestores con el vértice estratégico de la organización, con el programa de gobierno, con la cultura política y muy especialmente con la ley. Así pues, la GPR debe encontrar la forma de evitar que sus valores se traduzcan en debilidad corporativa. Para ello tendrá que aportar los mecanismos necesarios para resolver las paradojas planteadas y compensar la diferenciación con sistemas y mecanismos de integración, así como asegurar que la descentralización y delegación de responsabilidad actúen con la adecuada alineación.

En este punto es imprescindible plantear dos consideraciones centrales para este capítulo:

- La GPR no es un instrumento de estructuración y desarrollo del Estado y de la sociedad democrática, sino un marco de gestión corporativa pública que requiere un entorno determinado para poder aportar valor a la gestión pública.
- La GPR es, fundamentalmente y en sí misma, una herramienta de integración y alineación de la gestión corporativa y no un instrumento más de gestión que se añade o sustituye en otras herramientas. Por lo tanto, los instrumentos de integración ya están dentro de la misma GPR y esta calidad le permite resolver, o al menos reducir, las paradojas anteriormente planteadas.

Requerimientos para la implantación de la GPR

Finalmente, para que la GPR se pueda convertir en una herramienta eficiente y eficaz necesitará una serie de condiciones previas a la implementación de la gestión para resultados, muchas de las cuales, sin duda, también son necesarias para activar la gestión tradicional burocrática. La mayoría de ellas están vinculadas al entorno político, institucional y social y, en menor medida, al desarrollo corporativo y organizativo. Entre estos requerimientos podemos señalar, como mínimo, los siguientes:

Requerimientos de entorno

Democracia política: el primer requerimiento para la implementación de la GPR es la existencia de un marco consolidado y estable de democracia política. La GPR se orienta para dar apoyo a una determinada manera de entender la acción pública únicamente compatible con la democracia política.

Entorno institucional estable: el nivel de madurez de las democracias políticas se refleja de forma inmediata en la solidez institucional de las mismas. Este marco es necesario para una gestión corporativa continuada, condición necesaria para la implantación de la GPR.

Seguridad jurídica: el escenario de seguridad jurídica ideal puede ser un buen poder judicial gestionado desde la lógica de la GPR; es una pieza clave para el funcionamiento adecuado de las corporaciones públicas comprometidas con la creación de valor público para la ciudadanía.

Control social: sin una ciudadanía activa e interactiva en su relación con las corporaciones públicas, la posibilidad de creación de valor público disminuye ya que este proceso precisa, en muchos casos de la colaboración exigente e inteligente de los ciudadanos.

Cultura de valor público: las estructuras de la Administración pública deben ser percibidas y autopercibirse como medios para llegar a los resultados.

Estabilidad corporativa: la estabilidad, tanto estructural como política, de las organizaciones públicas no sólo permitirá implementar un sistema de GPR capaz de sostenerse en el tiempo sino que tam-

bién creará las condiciones necesarias para el desarrollo y el aprendizaje de la propia GPR.

Reconocimiento de la función de gestión: resulta necesario introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad. En este contexto se requiere un papel activo de los gestores públicos, lo que a su vez precisa de espacios efectivos de actuación y definición de mecanismos de gestión adecuados y oportunos para las necesidades manifestadas.

Reconocimiento y aceptación del modelo: el reconocimiento del modelo implica no sólo contar con un contexto institucional acorde con las necesidades que plantea la GPR, sino también una aceptación y compromiso por parte de los agentes incluidos en su desarrollo. En este sentido se debe promover la idea de que adoptar un enfoque centrado en los resultados es importante y merece la pena.

Desarrollo sostenido de la GPR: la sostenibilidad y el desarrollo de la GPR están en relación directa con aspectos del entorno institucional y de las características de las organizaciones públicas. Por una parte será necesaria una consistencia lógica entre el tipo de corporación pública y el entorno institucional en el que se inserta la GPR, la capacidad de participación e implicación de los ciudadanos o el desarrollo de habilidades y capacidades de los gestores públicos.

Requerimientos internos

Valores corporativos profesionales: la propuesta de GPR que presenta este texto incorpora no sólo los resultados sino también los comportamientos como factor clave para alcanzar los resultados. En este sentido, la gestión para resultados requiere un sistema de valores que asegure el cumplimiento de responsabilidades orientado a comportamientos plenamente comprometidos con la idea de valor público y de primacía del interés general. La función directiva pública, como en general la vida pública, se debe referir y regir por un *ethos,* es decir, un sistema de valores y comportamientos, personales y profesionales, antes que por cualquier otra cosa.

Sistema de sanciones e incentivos: una de las orientaciones de la GPR es desarrollar instrumentos vinculados a la evaluación y gestión

del cumplimiento directivo. Por lo tanto, una condición necesaria para la adecuada implantación de la GPR es que el primer sistema de incentivos sea equivalente al sistema de sanciones.

Disponibilidad de información y capacidad de dirección: como se ha señalado, la información constituye uno de los pilares de la GPR. No obstante, la información por sí sola no sirve si no se tienen en cuenta elementos de disponibilidad y oportunidad, así como capacidades de gestión de esta información.

Estos requerimientos para la implantación de la GPR constituyen las necesidades básicas que hay que cubrir a la hora de instaurar efectivamente la GPR como herramienta eficaz al servicio de las administraciones públicas. Si no se presentan estas condiciones básicas, difícilmente será posible alcanzar los beneficios que implica la utilización de la gestión para resultados.

Factores de éxito

A estos requerimientos, que funcionan como condiciones de riesgo del proceso de implementación de la GPR en el ámbito público, se pueden añadir algunos elementos que operan como factores compensadores de las dificultades objetivas para alcanzar los niveles de excelencia de gestión del proceso de creación de valor público que propone la GPR, los cuales se caracterizan como factores de éxito. Entre ellos se cuentan los siguientes:

Compromiso y gestión del cambio: la implementación de la GPR comporta un cambio profundo de cultura en el conjunto de la Administración pública y en cada ámbito corporativo de aplicación. La GPR comporta también la revisión de todo el sistema de gestión y su adaptación a esta nueva cultura. Estamos, por lo tanto, ante un cambio profundo y de largo alcance. Al margen de cualquier otro factor, es necesario iniciar el proceso desde esta perspectiva y con este nivel de compromiso.

Apoyo e implicación política: la implantación de la GPR tiene que contar con un nivel razonable de apoyo político y de implicación en el proceso. La GPR se orienta a mejorar la capacidad de la organización pública para llegar a los objetivos de gobierno. Sin una apor-

tación clara en este nivel y un compromiso que permita la formulación de estos objetivos en términos que sean manejables para la GPR, será difícil avanzar en la dirección adecuada.

Iniciativa y compromiso gerencial: como que el apoyo político es imprescindible, fundamentalmente la GPR es una herramienta de gestión y corresponde, por lo tanto, al nivel gerencial desarrollar la iniciativa y adquirir el compromiso principal en su implantación. Ciertamente, el programa de gobierno es pieza clave del modelo, pero incluso antes de formularlo el nivel político tendría que disponer de un nivel de conocimiento de la situación social adecuado a la formulación de objetivos de desarrollo. Disponer de este instrumento —o de cualquier otro de los que se han identificado como componentes de la GPR— es competencia gerencial, incluyendo el apoyo a una formulación adecuada del programa o programas de gobierno.

La gestión del tiempo: el tiempo preciso para el desarrollo de la GPR como cultura y herramienta de gestión es inevitablemente largo. En primer lugar, por el grado de complejidad que aquélla comporta. En segundo lugar, por la naturaleza del cambio que se propone, que afecta a toda la organización. En tercer lugar, por la naturaleza cíclica y la lógica de prueba y error que acompañan a la propia GPR. Finalmente porque, en el fondo, la implementación de la GPR es un proceso sin final conocido, ya que entronca directamente con la necesidad de mejorar a menudo la organización, sus personas y su proceso de creación de valor.

Adaptación al entorno: cada país, cada sector público y cada Administración tienen su propia historia, cultura corporativa e identidad. El desarrollo de la GPR no sólo debe tener en cuenta esta idiosincrasia corporativa sino partir de ésta en su propuesta de desarrollo. Será, por lo tanto, necesario identificar culturas, capacidades y habilidades, debilidades y carencias antes de decidir el planteamiento del cambio y la estrategia concretos para su desarrollo, lo que, fundamentalmente significará escoger con quién y por dónde empezar la revisión y adaptación, según las exigencias de la GPR, del modelo de gestión existente en el inicio.

Visión global, implantación local: el modelo abierto de GPR aquí propuesto se caracteriza por su integración en un ciclo completo de gestión de todo el instrumental estratégico y operativo, de toda la organización y de todos los agentes implicados, lo que supone una visión

global e integrada del proceso de creación de valor, principal aportación de la GPR. En la misma virtud, sin embargo, está el problema. Un instrumento tanto omnicomprensivo tiene el riesgo de ser solamente una construcción formal sin ninguna posibilidad de cristalizar en alguna realidad concreta. La exigencia de concreción es tan imprescindible como disponer de una formulación conceptual coherente.

Desarrollo equilibrado y sostenido: el desarrollo progresivo y parcial es, probablemente, la mejor estrategia de implementación de la GPR. No parece muy realista movilizar de repente, en toda la organización, a todos los frentes. Pero tampoco lo sería avanzar sólo allí donde es fácil. Las ideas de sostenibilidad y equilibrio son probablemente las que pueden activar un progreso más continuado en la implantación de una cultura orientada al resultado en la gestión pública.

Aprendizaje organizativo e individual: la GPR aporta y requiere aprendizaje continuo; no se puede implantar sin un desarrollo paralelo de las capacidades de dirección y gestión y de los instrumentos de gestión que se necesitan para que opere adecuadamente, desde el análisis social, pasando por la gestión estratégica y presupuestaria, hasta el marketing de servicios y la gestión de información. También en este ámbito es necesario cambiar y promover una cultura corporativa que visualice el cambio como progreso y mejora y el aprendizaje como factor de desarrollo personal y corporativo.

Síntesis

El cambio principal que afronta el Estado moderno es su transformación de Estado fundamentalmente regulador a Estado generador de valor público en términos de desarrollo y bienestar social. La gestión para resultados aspira a ser una herramienta eficaz en la gestión de esta nueva misión de la gestión pública situando el resultado de la acción pública, ante todo, en el nivel que históricamente han ocupado los procesos y procedimientos en su tradición burocrática.

Desde esta formulación conceptual, la GPR aporta un marco de trabajo abierto que se propone construir, en torno a anclajes básicos del ciclo de gestión, una visión integrada y coherente de la totalidad desde el proceso de creación de valor público.

Los elementos mínimos que se integran en este proceso se configuran alrededor de tres categorías principales: componentes del proceso de creación de valor, interacciones entre estos componentes y herramientas de gestión.

La implementación de la GPR representa un cambio fundamental en la manera de pensar, actuar y administrar el sector público. La naturaleza integrativa del ciclo de la gestión que aporta la GPR afecta a toda la corporación en todos sus niveles. Su dimensión «cultural» incorpora una inevitable vocación de impacto profundo en el conjunto del sistema corporativo. La experiencia corrobora esta dimensión integral de la implantación de una cultura de GPR y nos muestra que los países que han intentado esta vía han descubierto que, tanto en términos de impacto como de tiempo, estamos ante un cambio profundo y de largo recorrido. Así, se ha subrayado que hay que considerarlo un proceso a largo plazo, con beneficios también a largo plazo. Por otra parte, hay que señalar que en el ámbito de la dirección y gestión estratégicas (ámbito donde se debe situar la opción de implementar la GPR) parece existir consenso sobre la proposición que afirma que el fracaso en la gestión estratégica tiene su origen mucho más a menudo en una implementación mala o inadecuada que en un mal diseño de la estrategia. Esta afirmación es claramente aplicable al desarrollo de sistemas de GPR. En este caso, sin duda, el diseño del modelo plantea retos importantes y, como se deriva de las reflexiones propuestas hasta aquí, a menudo nada fáciles de resolver. No obstante, a pesar de superar estas dificultades, un buen diseño no asegurará, en ningún caso, una buena implementación. El modelo es complejo pero el grado de afectación organizativa y la profundidad del cambio que comporta hacen mucho más difícil su implementación y sobre todo su generalización al conjunto de las organizaciones públicas.

Será necesario, por lo tanto, que además de desarrollar el modelo se estudien estrategias y criterios de implementación integrales teniendo en cuenta que la GPR es un instrumento de gestión de segundo nivel, ya que su función es permitir la integración del conjunto de instrumentos de gestión en un sistema coherente.

La implementación de la GPR es contingente. No hay un modelo único de GPR aunque se pueda identificar una estructura básica del proceso de creación de valor. La GPR, tal como se concibe en este

capítulo, es un sistema abierto con muchas variables y totalmente vinculado a la organización y a sus condiciones. Por lo tanto, cada aplicación del modelo y cada proceso de implantación serán, necesariamente, distintos. Esta interacción entre modelo de referencia y especificidad corporativa es, quizás, la mejor garantía para que la aplicación de la GPR no se convierta en un simple ejercicio formal sin efectos reales sobre la organización, como sucede demasiado a menudo con muchas herramientas de gestión.

6. La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados

Tamyko Ysa, Xavier Padrós y Àngel Saz-Carranza

El objetivo de este capítulo es dar unos pasos preliminares en el desarrollo de un marco analítico de la gestión interorganizativa y los partenariados público-privados (PPP). Una finalidad principal es explorar cómo se gestiona un partenariado generado con vocación de crear valor público, y aportar nuevos datos y conocimientos sobre su diseño institucional una vez está en funcionamiento.

Introducción

La literatura académica presenta los partenariados público-privados (PPP) como una fórmula de colaboración típica de la gobernanza en red (Huxham y McDonald, 1992; Kickert *et al.*, 1997; Klijn y Koppenjan, 2000; Huxham, 2002). Hay diversos fenómenos que han conducido al desarrollo de fórmulas de colaboración entre los ámbitos público y privado en esta estructura de red: la especialización funcional y la creciente fragmentación y complejidad de las sociedades occidentales, la descentralización y la fragmentación de las administraciones públicas, la creciente importancia del acceso a la información para coordinar y controlar los procesos, la interdependencia que hay entre actores en la elaboración y ejecución de políticas públicas y, tal como mencionaban Mendoza y Vernis en un capítulo anterior, la creciente dificultad para separar lo público de lo privado. Analizaremos, pues, el origen de los partenariados en su naturaleza de gobernanza en red.

Por otra parte, cabe señalar que en España todavía no existe un contrato típico de partenariado.[1] Lo que hubo y hay son fórmulas contractuales diversas, tanto para desarrollar proyectos de infraestructuras como para garantizar la gestión de servicios públicos que permitan instrumentar la colaboración o asociación del sector público y el sector privado y que encajen dentro del concepto genérico de partenariado. Destaca en estos proyectos el papel relevante del sector privado a lo largo de todo el ciclo contractual, tanto en el diseño como en la financiación y gestión posterior de las infraestructuras construidas; éste es un elemento característico de las fórmulas contractuales de partenariado, en contraposición con el modelo contractual clásico de las administraciones públicas.

Redes de organizaciones

La red como sistema de gobernanza interorganizativa

Antes de intentar presentar cualquier reflexión sobre redes, es imprescindible definir específicamente el significado del término *red*, dada la popularidad de esta palabra tanto en el discurso académico como en la vida en general. En el ámbito de las ciencias organizativas se utiliza *red* en dos sentidos diferentes: para referirse tanto a una perspectiva analítica como a una lógica de gobernanza entre diferentes actores (Knight, 2005; Powell y Smith-Doerr, 1994; Wellman, 1988). La red como perspectiva analítica acentúa los aspectos de las relaciones de los actores y utiliza el término como metáfora para conceptualizar y entender la realidad social (Dowding, 1995). Este uso del término es el que emplea, entre otros, la metodología del análisis de redes sociales *(social network analysis)* y se basa en el hecho de que la mejor manera de entender a cualquier actor es conceptualizándolo como un nodo en una red de relaciones sociales (Granovetter, 1992).

1. Este trabajo se finalizó antes de la aprobación de la nueva Ley de contratos del sector público, Ley 30/2007, de 30 de octubre, que entra en vigor el 30 de abril de 2008, Esta Ley introduce por primera vez el contrato de colaboración público-privada. Algunos expertos consideran que es un contrato subsidiario, con un objetivo complejo de contraprestaciones entrelazadas.

Este uso del término se ha aplicado a todo tipo de actores (individuos, organizaciones y grupos).

Como lógica de gobernanza entre actores, las redes se diferencian de las otras dos formas tradicionales de coordinación social: los mercados y las jerarquías (Powell, 1990). Estas dos lógicas han sido las que tradicionalmente han predominado como sistemas de gobernanza entre organizaciones (Williamson, 1975). El mercado gobierna las relaciones interorganizativas automáticamente, mientras que la jerarquía gobierna mediante la autoridad. Los tres sistemas de gobernanza —mercado, jerarquía y red— se pueden caracterizar como gobernanza por la vía de la competición, gobernanza directa y gobernanza por la vía de la cooperación (Hewitt, 2000), o como mercados, burocracias y clanes (Ouchi, 1980). En este estudio utilizamos *red* como una manera específica de gobernanza de relaciones interorganizativas. Ahora procede analizar las características de estas tres formas de gobernanza.

Mercados, jerarquías y redes

Las relaciones de mercado pasan por distintas etapas. La primera es que consiste en una interacción competitiva entre actores (compradores y vendedores, generalmente), que negocian; pero sólo en la segunda etapa los actores llegan a un acuerdo e intercambian los recursos (Ebers, 1997). Este sistema de gobernanza se basa, principalmente, en contratos y derechos de propiedad para funcionar, y se caracteriza por utilizar el precio como medio de comunicación principal entre actores. El mecanismo de resolución de conflictos entre organizaciones son los tribunales, y el compromiso entre las partes es bajo. Las organizaciones son totalmente independientes entre sí (Powell, 1990).

En cambio, las relaciones interorganizativas gobernadas jerárquicamente se basan en relaciones de ocupación, y el medio de comunicación principal es la rutina. El mecanismo de resolución de un conflicto es la orden administrativa (es decir, órdenes dadas por los que están en posiciones de autoridad), y el compromiso entre las partes tiende a ser alto. En una jerarquía, las organizaciones dependen claramente las unas de la otras (Powell, 1990). Ejemplos de jerarquía

son un ministerio en un gobierno o una filial en un conglomerado empresarial.

El tercer sistema de gobernanza interorganizativa, es decir, la red, se entiende como una gobernanza horizontal, que implica la idea de cooperación (Frances, Levacic, Mitchell y Thompson, 1991). Powell (1990) describe las redes como sistemas de gobernanza que utilizan la reciprocidad y la reputación como mecanismos principales de resolución de conflictos. El medio de comunicación entre organizaciones es relacional, y el compromiso entre las partes es medio. La red implica complementariedad y el acuerdo mutuo entre organizaciones interdependientes (Powell, 1990). El cuadro 9 resume las características de los tres sistemas de gobernanza interorganizativa.

CUADRO 9. Características de los tres sistemas de gobernanza interorganizativa

Característica principal	Mercado	Jerarquía	Red
Base normativa	Contratos y derechos de propiedad	Relaciones laborales	Complementariedad y acuerdo mutuo
Medios de comunicación	Precios	Rutinas	Relacional
Mecanismos de resolución de conflictos	Recurso a tribunales	Autorización administrativa	Reciprocidad y reputación
Compromiso entre organizaciones	Bajo	Medio alto	Medio-alto
Dependencia entre organizaciones	Independientes	Dependientes	Interdependientes

FUENTE: Powell (1990).

Las definiciones con respecto a los diversos sistemas de gobernanza presentados en el cuadro 9 por Powell son claramente normativas. En la práctica, las combinaciones de estos tres sistemas suelen gobernar las relaciones entre diferentes organizaciones (Grandori y

Soda, 1995; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Marsh, 1998; Lowndes y Skelcher, 1998; Thompson *et al.,* 1991; Ysa, 2007). Por ejemplo, tres organizaciones se pueden relacionar, de hecho, principalmente como red —por la vía del acuerdo mutuo, con altas interdependencias e interacción relacional, y con un alto compromiso entre todos los actores—, pero también pueden incorporar características de otros sistemas de gobernanza como contratos, o delegar autoridad en una de las partes.

Diferentes definiciones de la red

Aunque el trabajo de Powell (1990) ha sido una piedra angular de la literatura sobre redes interorganizativas, existe una gran variedad de definiciones de «red». Esta variedad no sólo aparece entre diferentes corrientes académicas —como la literatura sobre alianzas estratégicas, partenariados público-privados o redes políticas—, sino que estas diferencias terminológicas también se dan dentro de una misma corriente. De todos modos, en general la literatura sí que parece compartir algunas características comunes para definir qué es una red de organizaciones. Primero, las redes se componen de organizaciones con capacidad de toma de decisiones independiente, en el sentido de que las distintas organizaciones no son de propiedad común y gozan de cierta autonomía (Bruijn y Heuvelhof, 1997; Ebers, 1997; Jarrillo, 1993; Esman, 1991; Gomes-Casseres, 1994; Grandori y Soda, 1995; Kickert, Klijn y Koopenjan, 1997; Marsh, 1998; Mohr y Spekman, 1996; Park, 1996; Powell, 1990). En segundo lugar, sobre todo una red utiliza la negociación y el acuerdo mutuo para la toma de decisiones (Ebers, 1997; Gomes-Casseres, 1994; Grandori y Soda, 1995; Jarrillo, 1993; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Marsh, 1998; Park, 1996). Tercero, la interacción entre los miembros de la red es repetitiva, y las organizaciones mantienen relaciones estables y continuadas (Ebers, 1997; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997). Finalmente, las redes están compuestas por actores que son interdependientes entre sí, ya que disponen de algún tipo de recurso que otros necesitan y a la inversa (Bruijn y Heuvelhof, 1997; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Powell, 1991).

Por lo tanto, una definición de red interorganizativa que rein-

cluye esta revisión es la siguiente: un sistema de organizaciones interdependientes con respecto a recursos, cada una con mecanismos independientes de toma de decisiones, que negocian y se avienen las unas con las otras y en donde las relaciones entre las organizaciones son continuas.

Diversas clases de redes interorganizativas

Aunque hemos identificado algunas cualidades comúnmente básicas compartidas por las redes interorganizativas, todavía hay diferencias importantes entre diversos tipos de red (Agranoff y McGuire, 2003*a*; Grandori y Soda, 1995). Desde una perspectiva pública y no lucrativa, algunas redes pueden ser políticas —en el sentido que generan, afectan e influyen en las políticas públicas (Agranoff y McGuire, 2003*b*; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997)—, mientras que otras ejecutan las políticas. Algunas redes intentan alcanzar objetivos comunes, mientras que otras no los tienen más allá del intercambio de información. Algunas redes se formalizan en estructuras específicas, mientras que otros son informales. De todos modos, todavía no existe una tipología de redes consolidada y compartida por los diferentes estudiosos del tema.

Aproximaciones teóricas a les redes interorganizativas

Faulkner y De Rond (2000) dividen la investigación sobre redes interorganizativas en tres ámbitos: la formación y la estructura de las redes, el proceso de las mismas y su gestión. Nosotros añadimos un cuarto ámbito de estudio que ha surgido recientemente: la medida y evaluación de la red (Gulati, 1998; Parkhe, Wasserman y Ralston, 2006). Estos ámbitos han sido abordados desde diferentes disciplinas y teorías. Dada la magnitud de teorías y contenidos, enumeraremos y de manera breve las diferentes perspectivas que existen.

Hasta ahora la investigación se ha centrado principalmente en la formación y estructura de las redes (Ebers, 1997; Ebers y Jarrillo, 1997; Ring y Van de Ven, 1994). De hecho, la mayor parte de teorías con raíces en la disciplina económica —como la gestión estratégica

(poder de mercado), los costes de transacción, la teoría de la agencia y la teoría de juegos— son más adecuadas para explicar la formación de la red y las configuraciones estáticas que asumen las redes que la evolución dinámica de éstas (Faulkner y De Rond, 2000). En cambio, las teorías arraigadas en la disciplina de las ciencias de la organización, excepto la teoría de la dependencia de recursos *(resource-dependence theory),* en general son más capaces de explicar el proceso dinámico de la red. En este sentido, hay que destacar la corriente académica de las relaciones interorganizativas *(interorganizational relations*, IOR), que ha sido uno de los precursores más relevantes de lo que hoy es el campo de la gestión de redes interorganizativas (Benson, 1975; Levine y White, 1961; Whetten, 1981). El campo del aprendizaje organizativo también ha contribuido a nuestra comprensión de la gestión de redes (véase, por ejemplo, Doz [1996] sobre alianzas estratégicas de generación de conocimiento), igual que la perspectiva estructuracionista *(structurationist),* fundamentada en el trabajo del sociólogo Anthony Giddens y base del conocido trabajo de Kickert, Klijn y Koppenjan (1997). Finalmente, la teoría de la red *(network theory),* que es, en definitiva, la metodología de análisis de redes sociales, es útil para explicar variaciones aunque no procesos (Kenis y Oerlemans, 2004).

De todos modos, quizá las teorías y subcampos más útiles para entender la gestión de las redes interorganizativas públicas sean la teoría de la gestión de redes públicas (Agranoff y McGuire, 2003a), el campo de los partenariados público-privados (PPP; European Commission, 2003b; Vernis, 2000; Ysa, 2000 y 2007) y las redes políticas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997), todas surgidas de las ciencias políticas, aunque con influencias de la economía y la sociología (O'Toole, 1997). También, desde las ciencias de la organización, otro campo interesante es la teoría de la gestión de la colaboración (Gray, 1985; Huxham y Vangen, 2005).

El partenariado público-privado

Es importante señalar, tal como indica Mark Moore (2005), que la idea de partenariado público-privado no es nueva. Las organizaciones públicas han confiado desde siempre en el sector privado para conse-

guir sus objetivos y también las organizaciones privadas. A lo largo de la historia los ámbitos público y privado han colaborado en grandes empresas económicas y en el establecimiento del orden social. A pesar de la distinción entre uno y otro, cuanto menos a escala macroinstitucional, dichos ámbitos viven en una relación compleja e interdependiente. Pero ahora no nos referimos a esta macrodependencia cuando hablamos de PPP. El significado actual de estas siglas se centra más en acuerdos micro. ¿Qué se entiende por *partenariado*? En términos generales, y en los países del norte de Europa, donde nace y tiene más desarrollo, *partenariado* equivale a una forma de diseñar y ejecutar determinadas políticas públicas sobre la base de la colaboración entre los poderes públicos y el sector privado.

Los PPP son acuerdos institucionales capaces de movilizar los recursos necesarios en la gestión pública activando la creación de redes interorganizativas complejas en que participen actores tanto del sector público como del privado, y de generar relaciones de corresponsabilidad y consiguientemente de diálogo y cooperación, así como de participación en la gestión. En este contexto, un PPP se define como una colaboración voluntaria y estable entre dos o más organizaciones públicas y privadas, autónomas, para desarrollar conjuntamente productos o servicios, compartiendo riesgos, costes y beneficios (Rodal, 1993; Peters, 1998; Boase, 2000; Commission on Public Private Partnerships, 2001; Klijn y Teisman, 2003; Kjaer, 2003). El partenariado se basa en una relación estable, en la que la responsabilidad de las actividades desarrolladas se comparte. De este modo, los socios desarrollan estructuras multiorganizativas y multisectoriales, con una diversidad basada en la utilización de diferentes culturas y prácticas organizativas (Allan, 2000; Kjaer, 2003). Por lo tanto, la configuración concreta de cada partenariado es distinta.[2]

Estos partenariados varían según sean sus dimensiones, tal como dijimos en el caso de las redes. Pueden ser grandes o pequeños, según los recursos implicados y controlados en el acuerdo. Los PPP también pueden ser más o menos complejos, según el número de socios, la clase de activos y recursos gestionados y las actividades

2. A causa de la relevancia presupuestaria de la puesta en práctica de los partenariados para la gestión pública, dedicamos un apartado específico a su formulación según el derecho español dentro de este capítulo (véase la p. 172).

pactadas en el acuerdo. Algunos se pueden limitar al intercambio de bienes o servicios por precio; sin embargo, otros pueden implicar intercambios complejos de legitimidad e influencia. Unas veces la iniciativa o los recursos para la formación del partenariado provienen del sector privado, y otras del público. Aunque existan estas dimensiones diferentes, los PPP poseen una característica común: se desarrollan mediante algún tipo de negociación y acuerdo entre los que controlan activos en el sector privado con objetivos privados y los que controlan activos en el sector público con objetivos públicos.

Cuando clasificamos los partenariados como un acuerdo enfatizamos, en primer lugar, el carácter voluntario, ya que cada organización se puede apartar de la alianza si lo desea. Con esto no queremos decir que no se deba pagar un precio por la separación, sino que cada parte, en principio, puede decidir si se quiere implicar y, por tanto, no está obligada a participar en él. Por lo tanto, cada organización que es una parte potencial del partenariado obtiene beneficios por participar en el acuerdo y, por tanto, evalúa el trato desde su punto de vista y sus intereses. El elemento clave consiste en que el contrato no se produciría entre las partes de manera voluntaria si cada organización no mejorara su posición, en sus propios términos. En segundo lugar, tal como expondremos más adelante, también deseamos enfatizar la característica del proceso de estos acuerdos.

Tipos de partenariado público-privado

En este capítulo, además de entender la naturaleza de las colaboraciones interorganizativas, deseamos abordar una tipología concreta de partenariados. Ysa (2007) construye tres tipos ideales de partenariado mediante la transferencia de los conceptos interorganizativos de las formas de gobernanza a la gestión interna de partenariados multiorganizativos y multisectoriales. Lo que demuestra es que las relaciones interorganizativas desarrolladas dentro de estructuras complejas siguen el mismo modelo. Y a partir de aquí define tres tipos de partenariados: PPP instrumentales, PPP orgánicos y PPP simbólicos (véase el cuadro 10).

Los PPP instrumentales son fórmulas de cooperación público-privada centradas en modelos de mercado, en las que los acuerdos

mutuos entre los actores implicados se basan en la competencia. Los PPP simbólicos, por otra parte, se coordinan mediante la jerarquía a través de una cadena de mando, mientras que los PPP orgánicos se centran en una autogestión de red basada en la confianza.

CUADRO 10. Tipos ideales de partenariados

Tipo ideal	Forma de gobernanza	Relación entre los actores
Instrumental	Mercado	Competitiva
Simbólico	Jerarquía	Imperativa y de control
Orgánico	Red	Basada en la confianza

FUENTE: Ysa (2007).

En los apartados siguientes profundizaremos en esta tipología, e intentaremos buscar ejemplos de PPP que clarifiquen su funcionamiento. La complejidad de la gestión pública no puede quedar encorsetada por un modelo teórico, y los casos que se citan a continuación son nuestras interpretaciones de una forma de gobernanza para la gestión interna del partenariado que creemos que predomina sobre las otras, dentro de la riqueza real de estas colaboraciones público-privadas. Por motivos de espacio estos ejemplos son meras pinceladas y un intento académico de generar debate sobre la adecuada ubicación de cada uno de los casos. Es decir, una herramienta para la reflexión del lector acerca de la realidad de las colaboraciones organizativas.

Los partenariados instrumentales

Los PPP instrumentales reciben este nombre porque su fin es la consecución de objetivos específicos y mensurables de naturaleza operativa compartida por las diferentes partes implicadas: por ejemplo, la construcción de infraestructuras o la provisión de un servicio. La definición de Teisman, derivada de su estudio de caso de la construcción del puerto de Rotterdam, constituye un ejemplo de PPP instrumental en el que la Administración y los actores privados crean una plataforma mediante la cual definen conjuntamente los proyectos necesarios

para la construcción de la infraestructura, la ejecución y el hecho de compartir el riesgo que implica la operación (Teisman, 2002). Existen numerosas clasificaciones de PPP creados para la gestión de proyectos en la construcción de infraestructuras. La clave distintiva está en el nivel de riesgo transferido del sector público al privado. Para más detalles, véanse Allan (2000) y las directrices de la Comisión Europea para un PPP de éxito (European Commission, 2003b). Stainback (2000) proporciona otra definición de lo que en este trabajo consideramos como PPP instrumental, y señala que un PPP es una colaboración estrecha entre una o más entidades públicas y una o más organizaciones privadas con el objetivo de formar, negociar y ejecutar, financiar, diseñar, desarrollar, construir y gestionar infraestructuras.

Su uso más común está vinculado a la ejecución y gestión de infraestructuras. El Private Finance Initiative (PFI)[3] en el Reino Unido y el diálogo competitivo de la UE en contratación pública (participativa y negociada), estarían incluidos en este tipo. La ventaja de este modelo de partenariado es que consigue hacer viables los proyectos. Sin el *input* privado, las administraciones públicas no podrían desarrollar estos proyectos utilizando sus propios recursos. Por otra parte, la planificación es más rápida gracias a la financiación preliminar, y la preparación previa requerida para que el proyecto llegue a la contratación pública puede obtener mejoras respecto a los esquemas de calidad técnica. La desventaja de estos grandes proyectos de infraestructuras es que hipotecan presupuestos futuros.

Nuevos equipamientos sanitarios en la Comunidad de Madrid[4]

La Comunidad de Madrid ha desarrollado varios esquemas de colaboración público-privada de 2003 a 2007: la ampliación de la red de

3. El PFI es un método, inicialmente desarrollado en el Reino Unido, para proveer apoyo financiero a los partenariados público-privados. Su objetivo es atraer capital privado para invertir en proyectos públicos, tiene tres características que deben estar presentes: los bienes permanecen en propiedad del sector privado, debe existir transferencia de riesgo del sector público al privado, y se debe demostrar que hay una relación positiva coste-beneficio para el sector público *(Value for Money)*.

4. Agradecemos la colaboración de la Dirección General de Análisis Económico y Financiación de Inversiones del Sector Público, de la Comunidad de Madrid, que nos ha facilitado los materiales originales para difundir este caso de gestión.

ferrocarril ligero o la ampliación de la red de carreteras; pero el esquema más complejo ha sido el que se ha diseñado para la construcción y explotación de siete de los ocho hospitales que se adjudicaron en 2005.[5] El objetivo era que sin financiación pública se pudieran construir y gestionar estos siete nuevos hospitales, y que el sector privado (concesionario) se hiciera responsable de la construcción y de la gestión, durante treinta años, de los servicios no sanitarios. Con esta fórmula lo que se ha conseguido, además del objetivo inicial (dado que todos los hospitales están ya en proceso de construcción y a punto de ser entregados a explotación), ha sido una mejora en la calidad del contrato, gracias al proceso negociado y también a la intervención colaborativa de dos direcciones de la Administración (Análisis Económico y Financiación de Inversiones del Sector Público, y Sanidad) y una mejora en el diseño arquitectónico y la calidad de los materiales utilizados (dado que es el privado el que después gestiona la infraestructura, durante treinta años, se ha visto cómo los itinerarios en los hospitales —y, por lo tanto, los pasillos y las estancias— han optimizado el diseño, así como también se ha percibido una mayor calidad en los materiales propuestos, en aras de reducir los costes de mantenimiento). Por otra parte, ninguna de las concesiones ha quedado desierta, lo que permite detectar el interés del sector privado en la propuesta, y por lo tanto, una situación en la que ambos sectores salgan ganando (*win-win situation*).

En esta experiencia, el objetivo es la adaptación de la práctica anglosajona de la Private Finance Initiative (PFI)[6] a los esquemas de colaboración a la Comunidad de Madrid, mediante el procedimiento de contratación pública con la fórmula concesional. Como Rodríguez Varela (2006) señala:

> La novedad del esquema consiste en la utilización del contrato de construcción de obra pública para diseñar, construir y explotar instalaciones hospitalarias. El concesionario es el encargado del diseño, el manteni-

5. Estos nuevos equipamientos sanitarios implican un volumen de inversión de 701 millones de euros, con una financiación privada del cien por cien. Los hospitales son los siguientes: Puerta de Hierro (Majadahonda), Coslada, Arganda del Rey, Parla, Vallecas, Tajo y San Sebastián de los Reyes.

6. En el PFI el esquema de explotación consiste en la puesta a disposición de la obra pública en condiciones óptimas de uso y calidad, fijadas en unos parámetros objetivos establecidos en el contrato.

miento y la explotación de la obra pública. La prestación de los servicios sanitarios permanece en el ámbito de la Administración.

El concesionario deberá garantizar el diseño, la construcción y la explotación y, por lo tanto, los inversores en capital, la compañía constructora y la de gestión integral de servicios no sanitarios. El privado recibe como retribución los pagos variables de la Administración vinculados a la correcta puesta a disposición de las instalaciones, de acuerdo con las especificaciones de disponibilidad y calidad. Además, también recibe los ingresos provenientes de las zonas comerciales. La base de la retribución de la Administración es una cantidad máxima anual que el privado ofrece, dividida en dos tramos posibles: una cantidad fija anual (no sometida a deducciones y por un máximo del 40 por 100 (en la práctica, los concesionarios han optado por no disponer de este «cojín» financiero), y una cantidad variable sujeta a deducciones automáticas según la disponibilidad y calidad de las instalaciones y los servicios, en concesiones para treinta años (incluido el período de construcción), y con pagos mensuales.

Los servicios que el concesionario debe prestar son los residenciales y complementarios (no sanitarios). Dentro de los servicios residenciales, el privado explota: el mantenimiento integral, la gestión de residuos, la seguridad, la lavandería, el transporte, la desinsectación y desratización, la gestión del personal administrativo, la conservación de viales y jardinería, la limpieza, la esterilización, la gestión de almacenes y la restauración. Los servicios de zonas complementarias y espacios comerciales consisten en: aparcamiento, cafetería-comedor, distribuidores automáticos *(vending machines),* televisión y teléfonos-cabinas, locales comerciales (bancos, tiendas, etc.). Al cabo de treinta años la obra pública, zonas complementarias y anexas, bienes e instalaciones retornan a la Administración en perfecto estado de conservación y sin derecho a contraprestación.

Para que este esquema no compute como endeudamiento público de acuerdo con las normas contables del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) y la Decisión de Eurostat, de 11 de febrero de 2004, sobre el tratamiento de las colaboraciones público-privadas, la comunidad transfiere dos tipos de riesgo a los privados: el riesgo de construcción y el de disponibilidad. Con respecto al segundo, el de

disponibilidad, la retribución del privado consiste en rentas variables con relación a la disponibilidad y calidad de las instalaciones y los servicios. La cantidad máxima licitada está sujeta a deducciones automáticas (independientemente de los supuestos de incumplimiento, que tendrán las penalidades establecidas en el contrato) en caso de deficiencias en el cumplimiento de los estándares objetivos establecidos en las plicas. Las deducciones están ligadas a parámetros contractuales objetivos y cualquier cumplimiento deficiente de los estándares de calidad por parte del privado implica la aplicación automática de estas deducciones, que se pueden valorar tanto en razón de disponibilidad como de calidad.

Cabe mencionar que, si bien el instrumento puede proporcionar ventajas, no siempre es el más adecuado, ya que requiere procedimientos específicos e idóneos para comparar y decidir, para controlar la prestación y para mejorar la transparencia y responsabilidad. También exige una mejora en la preparación y cualificación del personal que está al servicio del sector público, y el establecimiento de una unidad pública altamente cualificada, encargada de liderar y coordinar el proceso. Como reitera Rodríguez Varela (2006):

> El recurso a los esquemas de colaboración implica un enorme reto para la Administración. Estos esquemas deben asentarse en sólidos análisis que permitan afirmar su viabilidad en términos de mayor eficiencia económico-financiera, así como en marcos contractuales públicos generales y homogéneos. Además, resulta esencial incrementar la transparencia en su uso, con el fin de desarrollar programas de inversión a medio y largo plazo, y una política fiscal óptima.

Los partenariados simbólicos

Por otra parte, los partenariados simbólicos reflejan la voluntad de fortalecer el control burocrático sobre la colaboración público-privada, entonces la asignación de recursos se realiza a través de la jerarquía. Al ser el modo de gestión en el que la Administración posee más seguridad jurídica, en la práctica estos partenariados son los más numerosos.

Estos PPP hacen patentes el deseo de la organización con más poder en la relación de reforzar su posición con respecto al resto de participantes, gestionando para ello un diseño institucional jerárquico. Esto se reproduce en la estructura organizativa del partenariado, especialmente en el rol del director o gerente, que es el controlador globar del partenariado. Para conseguir la implicación de los socios clave, un PPP simbólico debe ofrecer incentivos selectivos (ya sean de naturaleza material o no material). En casos extremos, cuando la Administración pública ejerce un control absoluto sobre el partenariado, desembocaríamos en lo que Harding (1998) llama *shotgun partnerships*, o partenariados a la fuerza, ya que la Administración modela el comportamiento de otras organizaciones.

La principal crítica que se hace a esta clase de partenariado es que, debido a este punto de partida, no se puede asegurar una relación de cohesión entre los interesados que lo forman ni la construcción de intereses comunes. No obstante, también se aporta como ventaja que permite estructurar sectores débiles con proyectos que, sin la participación de la Administración pública como líder, no se llegarían a ejecutar con éxito. Desembocar en uno u otro final dependerá de la agenda, pública y oculta, de aquellos que pretendan desarrollar un partenariado de este tipo.

La red de servicios sociales de ayuda a domicilio de Barcelona

Veamos un ejemplo de PPP simbólico. Esta clase de partenariado sigue la perspectiva clásica que concibe al gestor del partenariado como un controlador del sistema, perspectiva que asume objetivos claros y una clara autoridad única de ámbito organizativo, con un pilotaje global. Con el caso siguiente, que presenta los resultados de una investigación todavía en curso, analizamos la red de servicios sociales domiciliarios de la Diputación de Barcelona.

El Programa de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (PSSAD) es un programa individualizado de carácter preventivo y rehabilitador, en el que se articula un conjunto de servicios y técnicas de intervención profesionales que consisten en prestar atención personal y doméstica y apoyo psicosocial y familiar a una o varias personas. Son servicios orientados a ofrecer atención paliativa, asisten-

cial y recuperativa en el mismo entorno social del usuario (en su casa o barrio). Estos servicios proporcionan atenciones preventivas, formativas, asistenciales y rehabilitadores a individuos y familias con dificultades, con la finalidad de promover, mantener o restablecer la autonomía personal cada uno de ellos para facilitar la permanencia en el medio habitual de vida, y así evitar situaciones de desarraigo y desintegración social y de institucionalización. En España los servicios sociales son competencia autonómica, y en Cataluña el marco normativo (Ley de servicios sociales de 1985) asigna la responsabilidad de proveer los servicios de atención social primaria (ASP) a los ayuntamientos de los municipios con más de veinte mil habitantes, mientras que las comarcas asumen la competencia para los municipios de menos de veinte mil habitantes. Los servicios del PSSAD forman parte del paquete de servicios que se incluyen en la atención social primaria. Además, es un marco legal, normativo y programático en el que se han marcado objetivos, ratios, dotaciones de recursos mínimos y necesarios, objetivos de cobertura, etc., pero para el que nunca se ha establecido un sistema claro de financiación ni tampoco un sistema técnico que haya facilitado el trabajo de los operadores públicos y privados.

Según la Diputación (Diputació de Barcelona, 2003), en dicha provincia el sector está altamente desestructurado y muestra claras carencias en la gestión. Las tres dimensiones básicas de un servicio como el que propone Moore (1998), es decir, la dimensión técnica, la dimensión de gestión y la dimensión estratégica y política, son muy limitadas. Así, la debilidad de la dimensión técnica del sector en la provincia provoca que la prestación de los servicios no esté protocolizada y que haya una indefinición de las variables que son clave para la regulación del programa (como el grado de dependencia, la disponibilidad de soporte social, la disponibilidad familiar y el nivel socioeconómico). La poca capacidad de gestión del sector se hace patente por el desconocimiento generalizado del mercado (oferta, demanda, actores, etc.), por la casi inexistencia de sistemas de comunicación con el ciudadano y por la no disposición de procesos de gestión sistematizados, como circuitos y sistemas de seguimiento (Diputació de Barcelona, 2003). La dimensión estratégico-política también sufre la falta de estrategias claras de posicionamiento, la falta de apoyo a ofertas complementarias en el sector público y el poco apoyo po-

lítico, que se traduce en escasa financiación (Diputació de Barcelona, 2003). Estas tres dimensiones (la técnica, la de gestión y la político-estratégica) forman un círculo vicioso que resulta difícil de romper. Además, en sí mismo el sector es un mercado inmaduro, con un espectro laboral muy precario y con elevados índices de informalidad (Diputació de Barcelona, 2003).

La red del PSSAD (la Red, de ahora en adelante), constituida a comienzos de 2003, es:

> Una plataforma de cooperación local formada por 217 ayuntamientos, cuatro consejos comarcales, una mancomunidad [de municipios pequeños], un consorcio [intermunicipal] e impulsada por el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona, con la finalidad de aumentar y mejorar la atención social domiciliaria dirigida a personas y familias (Diputació de Barcelona, 2003: 3).

Está previsto que en un futuro próximo pasen a formar parte de la Red los distintos intereses privados. La Red pretende hacer frente a la baja cobertura, al previsible incremento de la demanda de estos servicios a causa de los cambios demográficos, a la precaria capacidad de gestión y organización, a la financiación insuficiente y a otras carencias antes mencionadas. A principios de 2002, la Diputación abrió un período de reflexión que culminó al final del mismo año con el modelo de gestión de los servicios sociales de atención domiciliaria (Diputació de Barcelona, 2003). El modelo sirve como referencia y punto de partida de la Red para estructurar el sector de estos servicios. Los principales ejes de este modelo son los siguientes: los servicios sociales domiciliarios forman parte de la cartera de servicios sociales municipales; la provisión del servicio debe seguir siendo pública, mientras que la producción directa del servicio puede ser privada; hasta que no se disponga de financiación suficiente se tiene que considerar la posibilidad de introducir el copago; los servicios sociales domiciliarios deben tender a incrementar la oferta de la cartera de servicios y, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, se deberán incorporar indicadores de gestión, de satisfacción del usuario, formación continuada y costes mínimos homogéneos (Diputació de Barcelona, 2003). La Red no genera ningún organismo autónomo ni tiene entidad legal y

su funcionamiento es financiado por el Área de Bienestar Social de la Diputación.

A la Red (que todas las personas entrevistadas consideran un éxito), en 2004 se habían adherido 217 de los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona. Clasificamos este proyecto de partenariado simbólico por los siguientes motivos: la Red tiene el objetivo de potenciar el crecimiento de los servicios sociales domiciliarios tanto en cantidad como en calidad. Se pretende conseguir el 4 por 100 de cobertura de toda la población mayor de 65 años (cuando actualmente la provincia tiene una cobertura del 1,28 por 100) mediante el incremento de la financiación y la mejora de la eficiencia de los ayuntamientos. Al decidir cómo conseguir este objetivo, la Diputación podía escoger entre actuar por sí misma o generar una relación interorganizativa. No obstante, en Cataluña estos servicios sociales, en 2006, son competencia municipal; sólo el gobierno autonómico los podía haber impulsado jerárquicamente y únicamente por medio de un decreto ley. Elegida la segunda opción, la decisión siguiente consistía en determinar el acuerdo institucional para gestionar el partenariado: o dejarlo en manos de la coordinación automática del mercado e interacción entre municipios, o coordinarlo jerárquicamente mediante un mandato o, finalmente, generar una plataforma de diálogo en la que se convocase a todos los *stakeholders* en pie de igualdad para desarrollar la nueva política.

La Diputación optó por una gestión jerárquica, aunque amparada en la adhesión voluntaria, cuyo indicador de éxito es, entre otros, el número de municipios que se adhirieron. Aun sabiendo que podía incrementarse la complejidad de la Red, la Diputación decidió invitar a todos los municipios de su territorio. La Diputación establecía las reglas del juego, el número de participantes y el alcance del proyecto. Esta decisión, debatida internamente, fue motivada en parte por la dimensión política, identificada por Moore (1995), y se ha podido asumir sin grandes pérdidas de eficacia, ya que la estructura incluye una interfaz entre los actores bastante flexible, tal como proponen Grandori y Soda (1995), basada en las comisiones, lo que permite ser eficaz y producir, pero al mismo tiempo también tener varias velocidades.

Un segundo elemento que cabe tener en cuenta es la selección y contratación de los emprendedores de la Red, o las personas que la

mantendrán activa. La elección del experto, la figura externa en la Red que lidera técnicamente la comisión, es realizada por la Diputación. Paralelamente, un profesional de esta entidad lleva a cabo el trabajo de seguimiento y apoyo administrativo continuado. Esta tarea consiste principalmente en asegurar que se definan unos objetivos claros, un calendario y un plan de trabajo concreto y en (per)seguir a los integrantes del grupo motor para cumplir los plazos y dar apoyo administrativo a las comisiones. Por otra parte, la gestión política recaía en la coordinadora del Área de Bienestar Social, que también dirigía la Secretaría Técnica de la Red. Según las entrevistas, esta persona ejercía un liderazgo muy fuerte y era la persona responsable de despachar con la diputada responsable del Área (que es un cargo político) además de con los responsables políticos de los municipios (principalmente concejales de servicios sociales y alcaldes).

Y para acabar, la financiación. La Diputación ha financiado con 1,5 millones de euros a los municipios adheridos a la Red para fortalecer los programas del PSSAD. Y mientras que algunos miembros de la Red nos decían que la financiación repartida no era una actividad de ésta, sino de la Diputación, otros nos decían el contrario. Asimismo, no quedaba claro si algunas actividades desarrolladas por la Diputación eran de la Red o no. Tal como comentaba una persona adjunta a la Diputación:

> A veces cuesta diferenciar la actividad que es de dentro de la Red y la que es de fuera: cuál es nuestra actividad, propia como Diputación por la que no tenemos que dar explicaciones a la Red, y cuáles son actividades de dentro de la Red y que, por lo tanto, deben realizarse con una lógica de red y con un sistema de redes.

A la espera de profundizar en nuestro análisis del caso descrito, las conclusiones preliminares presentadas no pueden entenderse como definitivas, aunque sí creemos que son indicativas de la caracterización de éste principalmente como PPP simbólico, en el que las normas, la financiación, los objetivos y los indicadores los determina la Diputación de Barcelona.

Los partenariados orgánicos

Finalmente, en los PPP orgánicos la relación entre las organizaciones que lo forman se determina por medio de estándares negociados y se basa en el principio de la reciprocidad, interdependencia y complementariedad de intereses estratégicos. Este punto de partida permite una relación intencional basada en la voluntad de los socios de crear unos lazos basados en la confianza (Mohr y Spekman, 1994) y, por lo tanto, evitando así la fórmula del control estrecho. La característica dominante en los PPP orgánicos es que generan *joint ventures* en que los socios comparten la implicación y motivación en el proyecto, aunque las contribuciones económicas sean diferentes. En este contexto, los partenariados público-privados basados en la gestión en red son acuerdos institucionales que acogen una implicación estable de organizaciones públicas y privadas interesadas en conseguir objetivos comunes mediante la confianza mutua y el trabajo colaborativo.

En la gestión de estos partenariados el gestor se convierte en un mediador o gestor de procesos, y queda muy lejos de la perspectiva clásica. Se asume un apoderamiento por la vía de la información y, por lo tanto, con definiciones cambiantes, y con una estructura de autoridad fragmentada, plana, *inter pares*. Este tipo de partenariado es el ideal más estudiado en la academia, pero también el más difícil de encontrar en la práctica. Veamos un ejemplo.

Proyectos territoriales de El Bages (PTB)[7]

El PTB es un proyecto de liderazgo compartido público-privado, que nos hace reflexionar sobre el papel que cada uno de los socios desempeña, cómo se articula y cómo progresan proyectos que son de interés público, en una esfera de poder pública cada vez más fragmentada. También es un caso interesante de liderazgo, dado que el proyecto evoluciona desde la necesidad de un liderazgo fuerte al principio, hacia un escenario de liderazgo compartido, en el cual los protagonismos se diluyen.

7. Agradecemos la colaboración del PTB por facilitarnos los materiales originales para difundir este caso de gestión.

El proyecto nace en 2002 con la voluntad de una caja de ahorros, Caja Manresa, de ir más allá de la obra social y asumir un compromiso con el territorio. El objetivo es atraer empresarios motivados y con una ambición por el territorio. Recordamos que nos encontramos en un momento dominado por una fuerte centralización de la actividad económica de Cataluña en el área metropolitana de Barcelona, y donde este proyecto trata de vertebrar el tejido industrial económico de una manera más racional, para conseguir que al Plan de El Bages no lleguen sólo aquellas empresas sin capacidad económica para implantarse en Barcelona, sino conseguir proyectos estructuradores del territorio y que, además, permitan atraer y mantener el talento.

A partir de aquí se genera un proceso, de modelo estratégico de territorio, con tres líneas íntimamente vinculadas entre sí. Se desea incidir en la ordenación del territorio, con el objetivo de potenciar y controlar que el crecimiento económico sea armónico y respetuoso con el medio ambiente, y a su vez potenciar el capital humano y poner énfasis en la formación de las personas dentro del territorio.

El origen del proyecto son dos trabajos presentados a un premio (concurso) para dar respuesta a este planteamiento estratégico. A partir de las reflexiones de estos trabajos se desarrolla una serie de reuniones-comida, durante dos años, de un grupo reducido de cinco personas, representantes públicos y empresarios. Los empresarios que asisten engloban más del 40 por 100 del PIB o de la ocupación de la comarca. Estos encuentros de trabajo sirven para generar complicidades, compartir y crear espacios de confianza, generar ideas y construir entusiasmo.

Se parte de una situación en la que la comarca avanza con cierto desorden, con una visión muy municipalista, y para la que cada ayuntamiento dispone de su pequeño polígono en condiciones deficientes (mal iluminado, mal asfaltado, desocupado) y, por otra parte, en la que tampoco existe bastante capital privado para realizar proyectos ambiciosos. Se apuesta, entonces, dentro de este grupo para pasar a la acción, con una visión supramunicipal. El objetivo es la creación de un plan territorial que también sea cultural. Se quiere invertir en proyectos que potencien el desarrollo económico y social del Plan de El Bages, a través de un desarrollo armónico y respetuoso con

el territorio, que convierta El Bages en una localización atractiva para las empresas innovadoras. Y además, también tienen que ser proyectos que generen rentabilidad económica.

Así, el proyecto público-privado se caracteriza por buscar la sostenibilidad del medio, intentar fomentar un atractivo territorial, atraer inversión y, al mismo tiempo, buscar mecanismos para retener capital social y humano. Se trata de un proyecto de interés público, que además puede ser viable económicamente, en un territorio acotado, donde el liderazgo es tradicionalmente público y donde, en este caso, es compartido.

Para estructurar la gestión de este partenariado se recurre a la constitución de una sociedad y se opta por un proyecto abierto, con un lanzamiento que sigue los procesos de una oferta pública de venta (OPV, en cuanto a publicidad). El objetivo de la sociedad es abordar proyectos en el territorio, que conviertan El Bages en una localización atractiva para las empresas innovadoras, que requieren cierto volumen de inversión, y con dos condiciones: los proyectos, para ser aprobados, deben tener una rentabilidad mínima anual del 10 por 100 y no se distribuirán beneficios entre los accionistas los primeros cinco años, dado que las inversiones son a largo plazo. En la actualidad existen cuatro proyectos en marcha, de los cuales el más emblemático es el de creación de un parque tecnológico.

Para poder entrar en el Consejo de esta sociedad se requiere una aportación mínima de 500.000 euros, e inicialmente está formado por once personas o grupos y el Ayuntamiento de Manresa, que participa por medio de Aguas de Manresa. También se ofrece un puesto en el Consejo a un representante de los ayuntamientos pequeños, aunque entre todos no llegan a los 500.000 euros, y a un representante del resto de accionistas privados minoritarios. En una segunda etapa participa el Instituto Catalán de Finanzas y algunos accionistas privados. En la actualidad se cuenta con 15 millones de euros de fondos propios, el 60 por 100 de los cuales son privados, que con un adecuado apoyo financiero permite abordar proyectos de 50 millones de euros. Se ha contratado a un director y un consejero independiente.

En este proceso surge una serie de problemas, de los cuales hay que destacar los errores en la comunicación. En la primera fase del proyecto se comete este tipo de errores, ya que se cree que se

han concluido todos los procesos necesarios para implementar el proyecto. Algunas posturas de actores del territorio demuestran que es necesario establecer actos públicos para explicar el proyecto no sólo a grupos determinados, sino a toda la ciudadanía. Y de aquí que se decide exhibir maquetas con los proyectos finalistas del parque tecnológico durante dos meses en el Colegio de Arquitectos, y la construcción de una página *web* a través de la que el público podía opinar y aportar ideas. Esta comunicación también se alinea con el entorno cambiante de la política en los ayuntamientos. Los que alcanzan acuerdos con los procesos electorales ya no están al cargo, y para evitar malentendidos y asegurar la implicación de los nuevos concejales es necesario emprender nuevos procesos de generación de confianza.

Entre los factores de éxito cabe destacar, una vez aprendida la lección anterior, los procesos de diálogo y negociación amplios que se producen. Se negocia con casi todos los *stakeholders*, se explica el proyecto y se transmite mucha información. Se realizan esfuerzos para buscar espacios de confianza y consenso. De esta manera, también se entabla diálogo con grupos ecologistas, para explicar el proyecto y convencerlos de que nos se desea dividir el territorio y de que no hay un interés especulativo; y de que en realidad el proyecto se genera para evitar que eso suceda. No se trata sólo de explicar el proyecto, sino también de implicarlos, de manera que los actores que inicialmente se oponen, participen después en el diseño del parque tecnológico o como jurado para adjudicar el proyecto.

Un segundo factor clave es el rigor de los proyectos. De nuevo, para el proyecto arquitectónico del parque tecnológico se contrata previamente, a una entidad especializada en el ámbito medioambiental, una especificación para definir el proyecto a la que se adecuarán las propuestas de los despachos de arquitectura por el concurso. Se encarga un planteamiento con la preocupación principal de incardinar el nuevo parque tecnológico en el Parque de l'Agulla desde el punto de vista medioambiental y ecológico.

Podemos evaluar que el proyecto tiene éxito, y que algunos de los factores determinantes son que está concentrado en un territorio, que los empresarios se han ilusionado rápidamente y han asumido riesgos, que se ha comunicado a todo el mundo el rigor con que se analiza cada proyecto antes de aceptarlo o rechazarlo, y que se pro-

ponen servicios de alta calidad dentro del parque tecnológico (anchura de las calles, zonas verdes, fibra óptica, etc.).

Los resultados que demuestran la buena gestión de este partenariado son diversos. En primer lugar se produce un cambio de mentalidad en algunos de los empresarios del proyecto con respecto a gestiones de interés público. Por otra parte, una reflexión interesante es que estos proyectos no son posibles, o son muy difíciles, sin el PTB. Sin embargo, en otros modelos comparados dentro de España no existen parques tecnológicos que no sean de promoción pública. Y finalmente, otro indicador de gestión es la decisión para que el Centro de Innovación en Productividad de Microsoft en Cataluña se instale en el parque.

En conclusión, sobre este caso cabe decir que se parte de un compromiso de ir más allá de la obra social de Caja Manresa para comprometerse con el territorio. Es un proyecto que se ha vendido a empresarios que tradicionalmente están apartados del ámbito público, y por lo tanto se genera una segunda dimensión de compromiso entre el empresario y el sector público. Finalmente, se trata de un proyecto público-privado que posee un fuerte componente social, compatible con el hecho de incrementar la cuenta de resultados. «No se puede ser solidario desde la ineficiencia», dice Adolf Todó, director general de Caja Manresa, «y por lo tanto tenemos que realizar proyectos eficientes».

El PPP en la provisión de infraestructuras y en la gestión de servicios públicos en España

El término «partenariado» cuenta, en la esfera contractual, con acepciones y características propias. Hablamos de *partenariado* en relación con fórmulas contractuales diversas en las que, como nota común, prevalece el compromiso y la colaboración frente al monopolio y la gestión burocrática, y en las que el acuerdo cooperativo permite que cada una de las partes desarrolle sus mejores habilidades y favorezca, en consecuencia, la eficiencia en la ejecución de la prestación.

Más próxima en sus orígenes a la tradición norteamericana y británica, la idea del partenariado ha sido ajena, en cambio, a los mo-

delos clásicos de la gestión contractual pública en España que, tanto en relación con la provisión de infraestructuras como sobre todo con la gestión de los servicios públicos, habían girado en torno a la figura de la concesión y de otras modalidades de gestión indirecta. Por eso, a diferencia de otros países, incluso de la órbita jurídica más próxima a la española (por ejemplo, Francia), en España no ha habido hasta ahora un contrato de partenariado, sin que esto signifique que no hayan existido diversas fórmulas de colaboración entre el sector público y el privado bajo modalidades diversas: algunas antiguas y procedentes del derecho privado, y otras más nuevas y con un perfil más específicamente administrativo.

Por otra parte, en general las fórmulas de partenariado aparecen vinculadas, al menos en sus orígenes más recientes, a un contexto de crisis económica, que ha propiciado cierta reformulación del papel del Estado y, en general, de los poderes públicos, así como determinados procesos de privatización. En España, en particular, y al margen de antecedentes más remotos, se habla con insistencia de fórmulas de colaboración a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo XX, en un escenario que ponía en primer lugar la necesidad de llevar a cabo importantes infraestructuras con recursos presupuestarios limitados y con la obligación adicional de cumplir con las obligaciones que imponía la Unión Europea sobre déficit público y endeudamiento.

A pesar de ello, y aunque en 1995 se aprobó la Ley de contratos de las administraciones públicas, no aparecen en este texto previsiones específicas sobre dichos aspectos, salvo una breve regulación de la concesión de obras públicas. A partir del año siguiente (1996) empiezan a aparecer, más allá de la Ley de contratos, regulaciones que introducen en el derecho español fórmulas de financiación privada de infraestructuras. La primera la encontramos en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que incorpora la figura del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio. La multiplicación de fórmulas de este tipo en los años posteriores corre paralela a la necesidad de ajustarse a los requerimientos europeos de convergencia de Maastricht para acceder a la moneda única, así como al Pacto de estabilidad y crecimiento europeo acordado en 1997 y, después, a los escenarios marcados por las leyes de estabi-

lidad presupuestaria aprobadas a finales del año 2001 y modificadas recientemente.[8]

A la espera de una categoría específica y, por lo tanto, de una definición legal, y en una primera aproximación, la noción del partenariado aparece asociada a diversos elementos. En primer lugar, se vincula a las ideas de *participación* y *colaboración*. Por supuesto, se trata de una participación o colaboración fundamentalmente de índole económica, en la medida en que el contratista interviene de manera decisiva en la financiación del contrato, pero también puede llegar a colaborar incluso en el diseño, lo cual rompe con los moldes clásicos de la contratación tradicional y pone en cuestión alguno de sus dogmas, por ejemplo, el del pliego de cláusulas como creación autónoma de la Administración o el de los procedimientos típicos de selección del contratista.

En segundo lugar, el partenariado implica un elemento de *duración* y *continuidad*, ya que suele comportar relaciones a medio y largo plazo entre la Administración y los contratistas, que no se agotan con la construcción de la infraestructura, porque se suele vincular la construcción con la explotación posterior, de manera que el contratista, una vez ha construido, continúa ligado al contrato para gestionar y explotar la infraestructura.

Finalmente, un último elemento para tener en cuenta cuando hablamos de partenariado es el relacionado con cierta *redefinición del sistema de responsabilidades y riesgos*. Esta redefinición configura un complejo entramado de relaciones jurídicas, económicas y técnicas en el cual la Administración no puede quedar absolutamente liberada de sus responsabilidades como promotora del contrato, ni siquiera cuando la financiación privada es total, y en el que se debe delimitar claramente la transferencia de riesgos al sector privado, aunque esto no debe implicar necesariamente que todos los riesgos de la operación deban ser asumidos por el sector privado.

8. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y Ley orgánica 5/2002, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. La primera ha sido modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y la segunda por la Ley orgánica 3/2006, de 26 de mayo, si bien en ambos casos la entrada en vigor se fijó para el 1 de enero de 2007.

La consolidación de un marco normativo

Las primeras experiencias en España sobre la construcción y financiación de grandes infraestructuras se pueden remontar al siglo XIX, con la eclosión del ferrocarril, y cuentan después con el ejemplo de las autopistas, que disponían de una legislación específica. Sin embargo, los debates más recientes sobre esta problemática se pueden situar a comienzos de los años noventa del siglo pasado y adquieren mayor importancia con ocasión de acontecimientos como los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992 (Malaret, 1993).

Sin embargo, como ya se ha dicho, no existe una regulación de las diversas fórmulas de partenariado en la legislación de contratos. La concesión de obras públicas en la Ley de contratos de las administraciones públicas de 1995 aparecía como una subcategoría del contrato de obras y su regulación, muy incompleta, se limitaba a la transposición al derecho interno de las normas que en aquel momento se especificaban en la Directiva europea 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sin que pudiera desarrollar todo el potencial, como se ha destacado (Gómez-Ferrer Morant, 2004*a*: 778-784). A grandes rasgos, esta regulación implicaba la sumisión del contrato a las normas generales del contrato de obras, especialmente con relación a la publicidad de las licitaciones, y a las del contrato de gestión de servicios públicos, sobre todo en cuanto a la ejecución durante la explotación de la obra.

Tal como se ha dicho, un año después de la aprobación de la Ley de contratos de las administraciones públicas —tras del cambio de gobierno en España como resultado de las elecciones generales de marzo de 1996 y en un contexto de replanteamiento sobre cómo abordar financieramente el Plan directivo de infraestructuras para el período 1993-2007, que había aprobado el anterior gobierno socialista—, el nuevo gobierno del Partido Popular apostó abiertamente por la incorporación de nuevas fórmulas basadas en la financiación privada de las infraestructuras. Este planteamiento estaba fuertemente influenciado, sin duda, por el modelo de la Private Finance Iniciative (PFI) desarrollado desde 1992 por el gobierno de Major en Gran Bretaña, dentro de un programa global de reestructuración y redefinición de las instituciones y los procesos de gestión pública (Ruiz Ojeda, Marcou y Goh, 2000: 95-132). Cabe recordar aquí que los criterios de

convergencia acordados en Maastricht implicaban el cumplimiento de una serie de requisitos en materia de deuda y déficit y que, además, el contexto era de cierta crisis económica, de manera que cabía mantener y no disminuir la inversión para no agravar la crisis y poder financiar las obras que había que llevar a cabo sin que esta financiación computara a efectos de deuda y déficit.

Las primeras fórmulas que tienen una concreción normativa se instrumentan en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, antes mencionada. Esta Ley introdujo las figuras del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio y del contrato de construcción y explotación de obras hidráulicas e incluía también una autorización específica para constituir sociedades estatales para la construcción y/o explotación de carreteras y la creación del ente público gestor de infraestructuras ferroviarias.

De hecho, y al margen de los casos específicos a los que se ha hecho referencia, se puede afirmar que el recurso a la creación de entidades y sociedades instrumentales por parte de las administraciones públicas fue la primera fórmula de financiación privada, en la medida en que estas sociedades se financiaban mediante el endeudamiento. Se trataba, en general y en su origen, de crear sociedades públicas, o mayoritariamente públicas, en las que la Administración correspondiente (estatal, autonómica o local) encargaba la obra, y la sociedad, generalmente con sumisión al derecho privado (al menos durante los primeros años), licitaba y adjudicaba al sector privado los contratos administrativos ordinarios de obra, de concesión u otros, y los financiaba con endeudamiento. A su vez, la Administración aprobaba un plan económico y financiero y pagaba las anualidades correspondientes a la empresa pública para amortizar el endeudamiento. El mecanismo ha sido calificado como «una operación de externalización, pero que opera en el interior del sector público» (Malaret, 2002: 239).

No obstante, la novedad principal de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, fue la del contrato de obra con la modalidad de abono total del precio. Este tipo de contrato, conocido como modelo alemán, cuenta con la financiación previa de la empresa contratista y el pago diferido del precio a cargo de la Administración, bien mediante el abono total a la finalización de la obra, bien mediante el pago aplazado en un período no superior a diez años desde la finalización de la misma. Se instrumentó mediante el artículo 147 de la mencionada Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1997 y al año siguiente, mediante una norma reglamentaria (el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo), se concretaron los supuestos en que se podía utilizar esta fórmula: grandes infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, costeras y medioambientales.

En el contexto político y económico descrito, marcado a partir de 1997 por la necesidad de dar cumplimiento al Pacto de estabilidad y crecimiento europeo, que limitaba la utilización del déficit público como instrumento de política económica dentro de la Unión Europea, hay una clara revitalización de la figura de la concesión de obras públicas que, a pesar de su tradición en el derecho español, no había merecido una atención especial en la regulación de la Ley de contratos del año 1995. Con carácter general, la concesión de obra típica presenta notables ventajas, ya que comporta que la empresa concesionaria financie la obra y, por lo tanto, no genera déficit ni endeudamiento y se puede utilizar en diferentes infraestructuras. Pero, por el contrario, presenta el inconveniente de que quien finalmente paga son los usuarios a través del peaje.

De hecho, ya en los años precedentes, tanto en el sector de las autopistas (en el que tradicionalmente se había desarrollado la concesión de obra), como después en otros ámbitos (el hidráulico antes mencionado o el portuario) se habían producido distintas modificaciones y habían aparecido variantes de la concesión. Las modificaciones de la vieja legislación de autopistas de 1972 se concretaron sobre todo en la posibilidad de ampliar la duración de las concesiones —lo cual permitió negociar con las empresas concesionarias una rebaja de tarifas en su momento— y en una ampliación del objeto social de dichas concesionarias para permitir que pudieran explotar las áreas de servicios, hecho que se tradujo el año 1999 (Ley 55/1999, de

29 de diciembre) en la creación de un nuevo contrato de servicios de gestión de autovías. Sin embargo, el cambio trascendental desde el punto de vista jurídico no se producirá hasta unos años después.

> En efecto, la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, define ahora este contrato como aquel en virtud del cual «la Administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad».[9]

A pesar de esta amplia concepción del contrato que, como se ha subrayado (Embid Irujo y Colom Piazuelo, 2003: 49), puede dar lugar a confusiones y solapamientos con el contrato de gestión de servicios públicos e, incluso, con el contrato de servicios, la Ley contiene una regulación sistemática y actualizada del contrato de concesión, que favorece la posibilidad de iniciativas privadas y admite posibilidades diversas de financiación (pública, privada y mixta). Además, la Ley prevé que la concesión podrá ser objeto de cesión y de hipoteca, con la autorización administrativa previa del órgano de contratación tanto en un caso como en el otro, facilita el acceso de la sociedad concesionaria al mercado de capitales, bien a través de los mecanismos tradicionales (emisión de obligaciones u otros títulos parecidos), incluso con la posibilidad de contar con el aval público, bien a través de la titulización de los derechos de crédito vinculados a la explotación de la obra, y admite también la posibilidad de aportar los créditos participativos.

Además, una de las ventajas de la concesión es su adaptabilidad a distintas formas de pago, lo que permite hablar de diferentes va-

9. Artículo 220 del actual texto refundido de la ley de contratos de las administraciones públicas.

riantes de la concesión o, como ha planteado algún autor, de fórmulas paraconcesionales (Ruiz Ojeda, Marcou y Goh 2000: 200-209).[10]

Entre estas fórmulas o variantes de la concesión, merece una especial consideración la fórmula del peaje en la sombra, en la cual —a diferencia de la concesión clásica, en la que los usuarios de la infraestructura son quienes financian la obra abonando los peajes en el concesionario— la financiación de las obras públicas se instrumenta como una especie de pago aplazado, de modo que la Administración es la que, durante el período de explotación, paga periódicamente al concesionario, básicamente en función de la utilización de la infraestructura que realizan los usuarios, es decir, en función de las unidades de uso de ésta.[11] Y aún habría otra fórmula intermedia, en la que las unidades de uso pueden ser abonadas por la Administración y los usuarios, en lo que se conoce como peaje blando, es decir, la Administración reparte aquí el importe del peaje que cabe abonar entre un peaje real, que pagan los usuarios, y un peaje en la sombra, a cargo de la propia Administración.

Un caso al margen lo constituye la concesión de dominio público, a la que algunas comunidades autónomas primero[12] y el mismo Estado después (en la citada Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas) han recurrido como mecanismo de financiación de infraestructuras. Se trata de conferir al sector privado un título de ocupación privativa de bienes demaniales para implantar determinadas obras e instalaciones, que quedarán a disposición de todos los usuarios con el abono de las tarifas correspondientes.

10. Para Gómez-Ferrer Morant (2004b: 1105), supuestos como el del peaje en la sombra no se ajustan al perfil de la concesión de obra y debería hablarse de un auténtico contrato de obra pública, si bien con un sistema de pago específico, como es el peaje en la sombra.

11. El peaje en la sombra ha sido desarrollado sobre todo por diversas comunidades autónomas (Madrid, Murcia, Navarra, Aragón) que cuentan con legislación específica sobre la cuestión.

12. La pionera fue Murcia, a través de la Ley 4/1997, de 24 de julio, que regula la construcción y la explotación de infraestructuras de la Región de Murcia. Cataluña se sumó a esta iniciativa más tarde, mediante la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (artículo 28).

Con el mecanismo de la concesión de dominio público, aplicable únicamente cuando la obra pública no es susceptible de explotación económica, el particular construye y conserva, o sólo conserva, la obra a cambio de una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia de la obra, que le permite resarcirse de la financiación aportada para la construcción y/o conservación.

A las fórmulas comentadas hay que añadir la aparición de alternativas de financiación privada de infraestructuras que, importadas del derecho privado, han ampliado el abanico de posibilidades de actuación de los poderes públicos y que a menudo aparecen mezcladas en las diferentes contrataciones. Nos referimos básicamente a los censos enfitéuticos, a los derechos de superficie y a los arrendamientos.

En el caso de los censos enfitéuticos, nos encontramos ante un supuesto de propiedad dividida en el que la entidad privada que construye y aporta la financiación de la infraestructura se convierte en la titular del dominio directo, mientras que la Administración se reserva el dominio útil y abona un canon o renta periódica por su utilización. Como ha puesto de relieve la doctrina (Ruiz Ojeda, Marcou y Goh 2000: 170-171), los censos pueden ser utilizados también como instrumentación jurídica de los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio y constituirse una vez recibida la obra ejecutada con esta modalidad.

La fórmula del derecho de superficie implica que la Administración, titular de un solar, atribuye temporalmente al sector privado la propiedad de las construcciones que se lleven a cabo en dicho solar. Aplicada a las infraestructuras, la mecánica del derecho de superficie implica la cesión de un solar para que el particular construya la infraestructura, y la mantenga si procede, con la obligación de que, una vez construida, la entidad privada la alquile a la Administración por un período determinado con derecho a reversión. Esta fórmula del derecho de superficie ha sido utilizada, por ejemplo en Cataluña, para la construcción de prisiones, juzgados y comisarías de policía.

Finalmente, la incorporación del arrendamiento financiero como mecanismo de financiación de obras públicas no ha estado exenta de dificultades en algunos países como Francia (Ruiz Ojeda, Marcou y Goh, 2000: 79-83), pero en España ha recibido el apoyo explícito del Consejo de Estado, que admite que la construcción de una obra se pueda financiar a través de un arrendamiento financiero con opción de compra. Según esto, el particular que ha construido la infraestructura y es su propietario la alquila a la Administración, que abona los pagos periódicos correspondientes durante el plazo previsto y, cuando finaliza el contrato, puede hacer uso de una opción de compra.

Hasta aquí el repaso, no exhaustivo, de las principales formas de colaboración entre el sector público y el privado para la provisión de infraestructuras. Ciertamente, la utilización de algunas de estas fórmulas ha decaído en los últimos tiempos. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con el recurso a la creación de sociedades o entes instrumentales que, en buena parte, se sustentaba en el hecho de que su endeudamiento no computaba a efectos del cumplimiento de los escenarios impuestos por el proceso europeo. En este sentido, la cada vez más restrictiva interpretación y severa aplicación de las reglas del SEC ha llegado a incluir a la mayoría de estas sociedades dentro del concepto de administraciones públicas, ya que en la mayor parte de los casos no financian sus costes de producción en más de un 50 por 100 con ingresos en condiciones de mercado. Por estos motivos el recurso a la creación de sociedades se ha hecho mucho más complejo en los últimos años y ha sido en buena parte sustituido por soluciones que ahora pasan por dar entrada a empresas privadas en algunas empresas públicas. Asimismo, diez años después de su aparición, el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio se encuentra en claro retroceso, dado que computa a efectos del déficit —según las normas del SEC— y porque es la solución más cara de todas, no sólo porque acaba desplazando la deuda y el déficit público a ejercicios futuros, sino también porque la compensación financiera abonada a los contratistas por su inversión acaba siendo superior al coste que supondría recurrir a la deuda pública. La mejor prueba de que esto es así la encontramos en el hecho de que proyectos emblemáticos iniciados bajo su paraguas se han reconducido des-

pués a vías clásicas de financiación (por ejemplo, en Cataluña, la línea 9 del metro de Barcelona).

El debate sobre todas estas fórmulas de partenariado aplicables a la construcción y explotación de infraestructuras no debe hacernos perder de vista, sin embargo, que también existen formas de partenariado aplicables a la gestión de los servicios públicos. El contrato administrativo de gestión de servicios públicos, de gran tradición e importancia en España, prevé, en efecto, diferentes modalidades de gestión indirecta (concesión de servicios, gestión interesada, concierto, sociedad de economía mixta), que han tenido una notable incidencia, especialmente en la gestión de los servicios públicos locales. En todo caso, la influencia comunitaria en la configuración de un marco normativo para la colaboración entre el sector público y el privado ha sido decisiva. Aunque ya en el año 2000 la Comisión había publicado la Comunicación interpretativa sobre las concesiones en el derecho *comunitario*,[13] el documento decisivo en este punto es el *Libro verde sobre colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*,[14] aprobado por la Comisión el 30 de abril de 2004. El *Libro* contiene una detallada explicación de la evolución, las características y las modalidades que puede revestir esta colaboración entre el sector público y el privado.

Aunque el *Libro* reconoce que no existe una definición de la colaboración público-privada dentro del ámbito comunitario, incluye una interesante caracterización del fenómeno, aplicable no sólo a las infraestructuras sino también a la gestión de los servicios públicos, sobre la base de cuatro grandes ejes: la duración relativamente larga de las relaciones entre el socio público y el privado; la manera de financiar los proyectos, en buena parte garantizada por el sector privado, pero no exclusivamente, ya que también puede haber importantes contribuciones públicas; el papel relevante del operador económico en las diversas etapas del proyecto y, por último, el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado.

De acuerdo con el *Libro verde,* a menudo los poderes públicos utilizan fórmulas de partenariado para llevar a cabo proyectos de infraestructura, sobre todo en los sectores del transporte, la sanidad pú-

13. Comunicación 2000/C 121/02. DOC 121, de 29 de abril de 2000.
14. COM(2004) 327 final, de 30 de abril de 2004.

blica, la educación y la seguridad pública, y también recurren a fórmulas de este tipo para garantizar la gestión de servicios públicos, especialmente en el ámbito local, como los de gestión de residuos o los de distribución de agua o energía, que se encargan a empresas, tanto públicas como privadas o mixtas. En este punto es preciso tener en cuenta que el *Libro verde sobre los servicios de interés general*[15] recuerda que cuando se encarga un servicio a un tercero es obligado respetar la normativa de contratación pública y concesiones, aunque se trate de un servicio considerado de interés general.

Para recapitular sobre la evolución de las diferentes fórmulas de colaboración, también interesa la distinción que propone el *Libro verde* sobre colaboración público-privada entre «operaciones de colaboración de tipo puramente contractual» y «operaciones de colaboración de tipo institucionalizado». En el primer caso la colaboración, aunque admite diferentes modalidades, se basa en vínculos exclusivamente contractuales. En ella se puede incluir desde el modelo de concesión, ya comentado, hasta los modelos de iniciativa de financiación privada (PFI, en la terminología inglesa), en los que el socio privado construye y gestiona una infraestructura (una escuela, un hospital, una prisión, etc.) para la Administración y su remuneración proviene de los pagos periódicos de la propia Administración. En el segundo caso, la colaboración puede derivar de la creación de una entidad en la cual participan, conjuntamente, el socio público y el privado, o bien de la toma del control de una empresa pública por parte del sector privado. En cualquier caso, la entidad debe garantizar la entrega de una obra o la prestación de un servicio de beneficio público (por ejemplo, servicios de abastecimiento de agua o de recogida de residuos).

Perspectivas de evolución: el Proyecto de ley de contratos del sector público

Por primera vez en la legislación de contratos española, el Proyecto de ley de contratos del sector público, aprobado por el gobierno del Estado el día 7 de julio de 2006 y publicado en el *Boletín Oficial de*

15. COM(2003) 270 final, de 21 de mayo de 2003.

las Cortes Generales de 8 de septiembre de 2006,[16] aborda el fenómeno del partenariado con la inclusión de una nueva categoría, la de los contratos de colaboración entre el sector público y el privado, que entronca en gran medida con la idea del contrato de partenariado francés, introducido en su momento por la Ordenanza n.º 2004-559, de 17 de junio de 2004, ratificada posteriormente por el Parlamento francés mediante la Ley, de 9 de diciembre del mismo año 2004, de simplificación administrativa.

En el esquema francés el contrato de partenariado permite, en efecto, que el Estado o un establecimiento público confíe a una empresa la misión global de financiar, concebir total o parcialmente, construir, mantener y gestionar obras o equipamientos y servicios públicos, durante un período de larga duración y previo un pago realizado por la Administración de manera escalonada en el tiempo. Hospitales, escuelas, sistemas informáticos e infraestructuras, es decir, proyectos urgentes o de gran complejidad y trascendencia, son los campos preferidos de aplicación de este contrato en Francia.

El origen inmediato de la regulación incorporada en el Proyecto de ley español es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptaron mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad. En el apartado 44, en efecto, se incluía un mandato dirigido al Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que incorporara en el futuro Anteproyecto de ley de contratos del sector público una regulación de los contratos de colaboración entre el sector público y el privado para el cumplimiento de obligaciones de servicio público.[17] Este mandato se inscribe en un contexto en el que vuelve a surgir una notable preocupación por la persistencia del déficit en infraestructuras y por la perspectiva de la futura reducción de las aportaciones provenientes de los fondos de cohesión europeos, lo que incide directamente en la capacidad de financiación pública. Lógicamente, ambos elementos también están presentes en las perspectivas planteadas en el Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020, elaborado por el Ministerio de Fomento que, con una inversión prevista de cerca de 250.000 millo-

16. BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, proyectos de ley, n.º 95-1.
17. El Acuerdo fue publicado mediante la Resolución de 1 de abril de 2005 (BOE n.º 79, de 2 de abril de 2005).

nes de euros, prevé actuaciones en ferrocarriles (casi el 50 por 100 de las inversiones del Plan), carreteras, aeropuertos y puertos y en el que prácticamente un 40 por 100 de la financiación prevista proviene de fórmulas de colaboración público-privadas.

La regulación del proyecto, aunque bastante dispersa a lo largo del texto —hecho que mereció la crítica del Consejo de Estado con motivo de su dictamen sobre el Anteproyecto de ley—, incluye una caracterización general del contrato, así como determinadas reglas sobre la preparación, sobre el procedimiento de adjudicación y sus efectos y extinción. Se trata, en efecto, de un contrato en virtud del cual la Administración encarga a una entidad de derecho privado la realización, por un período determinado —en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean—, de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda prestaciones como la construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión, etc. Los términos de la definición del contrato de colaboración entre el sector público y el privado se ajustan a los moldes clásicos que ya hemos avanzado, pero que probablemente son demasiado genéricos y, por ello, pueden provocar conflictos con otros tipos contractuales (el contrato de concesión de obras pública, sin ir más lejos), por lo que sería preferible perfilar mejor las prestaciones propias de los contratos de colaboración o, al menos, consagrar su carácter subsidiario respecto a otras categorías.

Como complemento a esta caracterización existe un segundo elemento que cabe destacar. El Proyecto de ley prevé que el procedimiento ordinario de adjudicación de estos contratos debe ser el diálogo competitivo, procedente del derecho comunitario, en el que los operadores económicos pueden solicitar su participación y donde el poder adjudicador establece un diálogo con los candidatos admitidos con el fin de desarrollar una o diversas soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades requeridas, soluciones que sirven de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta. Obviamente, como

ya había anticipado la doctrina (Gimeno Feliu, 2006: 221), éste es un procedimiento especialmente idóneo para contratos complejos como los que estamos analizando y, además ya garantiza la presencia del colaborador privado en la fase previa de definición de las soluciones que cabe adoptar, aunque también es cierto que las peculiaridades de algunos de estos contratos tal vez no justifiquen la utilización del diálogo competitivo y que, hasta la fecha, sus experiencias de aplicación son escasas.

El mismo Proyecto de ley incluye algunos cambios en la configuración del contrato de concesión de obras públicas, que comportan cierta alteración respecto a la regulación vigente. Para empezar, en la definición del contrato desaparece el supuesto según el cual éste podría tener por objeto exclusivo la atribución de la explotación de la obra, sin exigir la construcción. En la memoria justificativa del proyecto se ampara esta exclusión en la legislación comunitaria y se explicita que la regulación de estas relaciones jurídicas encaja mejor en la legislación de bienes públicos. En la misma línea, y por entender que su encaje lógico está en la legislación de bienes públicos, la regulación sobre las concesiones de dominio público y sobre la financiación privada de las concesiones se aparta de la regulación del proyecto, si bien los artículos de la actual ley sobre la mencionada financiación privada se mantienen en vigor mediante la disposición derogatoria del proyecto.

Algunas conclusiones sobre el partenariado mediante fórmulas contractuales

En las páginas anteriores se ha podido observar cómo se han desarrollado en España las diversas formas de colaboración entre el sector público y el privado para la provisión y gestión de grandes infraestructuras a lo largo de la última década. Ha sido un proceso que ha girado sobre todo en torno a proyectos concretos en los que era necesario ofrecer una solución, tanto desde el punto de vista de la financiación, como desde el de la perspectiva jurídica. Las experiencias seguidas en otros países han resultado, en este sentido, decisivas, así como la posibilidad de recuperar para la esfera pública algunos de los contratos del derecho civil. Así el Estado y las comunidades autóno-

mas, en el ámbito de los contratos de obras, y las administraciones locales, sobre todo en los contratos de gestión de servicios públicos, han podido afrontar proyectos en principio inalcanzables.

Es obvio, sin embargo, que no ha habido hasta ahora una construcción dogmática de un modelo de colaboración entre el sector público y el privado y, en este sentido, el nuevo contrato de colaboración previsto en el Proyecto de ley de contratos del sector público nace un tanto desamparado. Su previsión, que hay que valorar como positiva, deberá ir acompañada de un esfuerzo conjunto en el momento de implantarlo y consolidarlo como nueva categoría contractual. En esta línea, y a modo de conclusión, vale la pena recordar cuáles son los elementos más positivos y cuáles los críticos ya destacados por la doctrina y los expertos en torno al partenariado contractual.[18]

Entre las ventajas de estas fórmulas hay que anotar que:

- Hacen viables proyectos que, sin la colaboración —y sobre todo la participación financiera de socios privados—, las administraciones públicas no podrían alcanzar con medios propios. Del mismo modo se acelera, gracias a la prefinanciación, la realización de estos proyectos.
- Sólo con estas fórmulas pueden abordarse infraestructuras de alto coste sin superar los límites de déficit y endeudamiento.
- Se desplazan al sector privado los costes durante la ejecución de contrato y se paga cuando la obra está acabada.
- Como se requiere una preparación del contrato más esmerada y específica, puede alcanzarse también más calidad técnica de los proyectos, en los que, además, en algunos casos ya participa el futuro ejecutor.
- Los procedimientos de selección suelen ser más participativos, en especial el diálogo competitivo, aunque ciertamente sólo las grandes empresas o las agrupaciones de empresas están en condiciones de poder garantizar soluciones globales, con lo cual el mercado potencial de licitadores suele ser reducido.

18. Véanse, entre otros, PricewaterhouseCoopers (2006) y HM Treasury (2006).

Entre los inconvenientes que no hay que perder de vista debe tenerse en cuenta que:

- Se comprometen presupuestos futuros, lo cual puede comportar rigideces presupuestarias. Al mismo tiempo, y por este motivo, es necesario asegurar al máximo que las previsiones de índole económica no sufrirán desviaciones significativas a lo largo de la ejecución del contrato que obliguen a renegociar el sistema de financiación.
- Existe cierta inseguridad, ya que el marco jurídico, con la excepción del caso de la concesión, no está bastante definido y, en la medida en que se trata de operaciones a largo plazo, éstas están sometidas a los posibles cambios sobre la interpretación que debe darse al cómputo en términos de endeudamiento y déficit.
- Resulta complejo y difícil reflejar estas operaciones de financiación dentro de la contabilidad, hecho que puede generar poca transparencia.
- El sector público pierde o puede perder el control de gestión y ejecución en contratos, que normalmente implica a muchos agentes.
- El fenómeno no es ajeno al debate sobre la poca claridad del derecho público en materia de contratación (Padrós, 1999; Font y Padrós, 2004). Si bien es cierto que el Proyecto de ley de contratos del sector público a que se ha hecho referencia otorga expresamente carácter administrativo al futuro contrato de colaboración entre el sector público y el privado, la regulación prevista puede ser insuficiente y se echan en falta algunas de las garantías clásicas de la contratación pública.

En todo caso, con independencia de las ventajas e inconvenientes expuestos, existe una coincidencia generalizada en la necesidad de evaluar con detalle los proyectos, que hay que abordar caso por caso antes de optar por una u otra fórmula. El *Libro verde sobre la colaboración público-privada*, al que antes se ha hecho referencia, insiste en este extremo y descarta que esta colaboración pueda presentarse como una solución milagrosa para los poderes públicos. En palabras del *Libro verde*: «La experiencia demuestra que es conveniente de-

terminar para cada proyecto si la opción de colaboración ofrece una plusvalía real en relación con las otras posibilidades, como la adjudicación más clásica de un contrato».[19]

Consecuencias para la gestión: partenariado de geometría variable

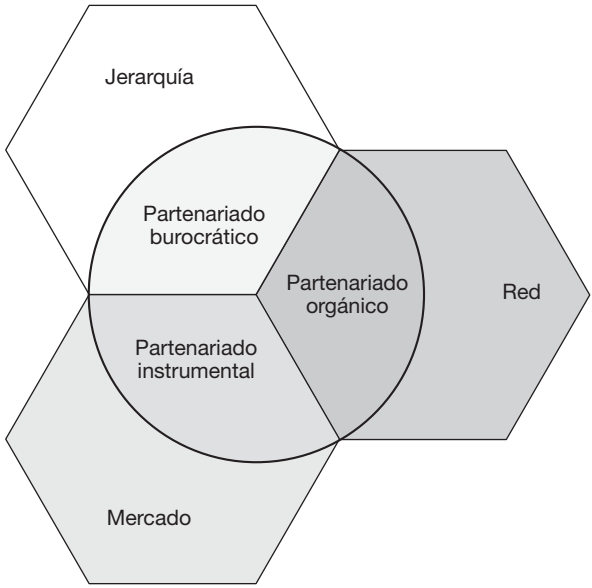
El tipo de PPP adoptado impacta enormemente en su actuación, dado que determina cómo se gestionará la relación entre las organizaciones público-privadas implicadas. Tal como hemos visto, las colaboraciones público-privadas pueden desarrollarse en tres sistemas de gobernanza y podríamos hablar, por lo tanto, de colaboraciones en partenariado de geometría variable (Schmitter, 1989; Kenis y Schneider, 1991; Rodal y Mulder, 1993; Parkhe, 1993; Kernaghan, 1993; Kanter, 1994; Skelcher *et al*., 1996; Atkinson, 1999; Lowndes *et al*., 1997; Lowndes y Skelcher, 1998; Börzel, 1998; Stoker, 1998; Beauregard, 1998; Peters, 1998; Boase, 2000; Stainback, 2000; Commission on Public Private Partnerships, 2001; Davies, 2002b; Perri *et al*., 2002; Ysa, 2007).

En consecuencia, la presencia de un PPP no garantiza que exista una forma concreta de gobernanza, sino que, dependiendo de la madurez del partenariado, los mismos socios y sus objetivos, el PPP expresará la relación público-privada en uno u otro sistema de gobernanza. Los tres modelos de gobernanza que distinguen las tres clases de colaboraciones reclaman la participación voluntaria de organizaciones autónomas, una característica clave en la definición de los PPP; no obstante, los distintos tipos de partenariado analizados revelan que:

- Esta voluntad deriva de distintas fuentes. Puede ser canalizada mediante el poder y la influencia ejercida a través de una estructura gubernamental, como en el caso de los PPP simbólicos; o a través de procesos de estandarización para desarro-

19. *Libro verde sobre colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones,* p. 4.

FIGURA 11. Partenariados de geometría variable



FUENTE: Ysa (2007).

llar productos y servicios, como en los partenariados instrumentales; o a través de la confianza en los socios y la voluntad de hacerles sentir *inter pares*, como en el caso de los PPP orgánicos.

- Los PPP son procesos; por lo tanto, no hay un determinismo secuencial en la adopción de un modelo de gobernanza u otro. Pueden pasar de un modelo de gobernanza a otro sin un orden preestablecido, que dependerá sobre todo del poder desarrollado en las relaciones entre los socios, de la necesidad de reinventar el partenariado cuando se estanque o se convierta en inactivo o de la voluntad de generar un nuevo partenariado a partir del que ya existe.
- Sin embargo, hay una tendencia que se aparta de las formas de gobernanza dominantes en las diferentes fases del desarrollo de un partenariado, cuando éste nace con la voluntad de ser principalmente orgánico. Utilizando un proceso secuencial ló-

gico básico, en la terminología de Ring y Van de Ven (1994), la relación a lo largo de las formas de colaboración sigue tres fases: emergencia, evolución y disolución. Durante el proceso de emergencia, a causa de la incertidumbre, la necesidad de buscar alternativas y la construcción de confianza para los vínculos futuros, es más fácil que con un PPP orgánico para la gestión del proceso se active el desarrollo de la estrategia y los acuerdos institucionales. Esta afirmación refuerza la tesis de Kanter (1994) y Larson (1992) sobre el hecho de que al principio las relaciones son personales e informales y *a posteriori* se convierten en formales y basadas en roles. En esta fase el flujo de recursos es bajo, al contrario que los flujos de información, que deben ser altos. En la fase de consolidación del partenariado, la creación de normas y reglas de juego se centra en la formalización, y la determinación de procesos requiere una jerarquización del partenariado porque es el momento de ejercer control.

Siguiendo el ciclo de vida del partenariado, una vez consolidado, el PPP tiende a formalizar los contratos informales con el objetivo de que la red sobreviva a los individuos. En esta fase la estandarización de la puesta en práctica se desarrolla gracias al conocimiento entre los actores y su capacidad de rendir. Por lo tanto, la relación entre actores públicos y privados ya está lista para las reglas de mercado, la selección de proveedores, la estipulación de contratos y el control a través de indicadores de gestión. Coincidiendo con Kanter (1994), Lowndes y Skelcher (1998) y Larson (1992), con el despliegue de las subastas, las plicas y los contratos se desarrollan grados más importantes de gobernanza en mercado. Finalmente, cuando el ciclo de vida del partenariado alcanza su madurez, y para evitar el fracaso de estrategias formuladas, el PPP exige transformaciones e innovación (aunque sea para continuar) que, de acuerdo con la bibliografía existente, se desarrollan mejor en un entorno de gobernanza en red que en otros de jerarquía o mercados.

Ésta es una primera aproximación derivada de nuestra experiencia. Sin embargo, tal como señalan Saz-Carranza y Vernis (2006) en su revisión sobre el estado de la cuestión en el

análisis de los procesos interorganizativos que experimenta una red pública, los diferentes autores esperan evoluciones contradictorias entre las organizaciones a lo largo del proceso.

- Finalmente, aunque aquí se analicen las diferentes clases de PPP que existen, hay muchas más posibilidades de que el partenariado se acabe, y a veces que se disuelva, de que se mantenga, a causa de los esfuerzos que se piden a las organizaciones y a los actores implicados. Existe el riesgo constante de que los intereses individuales conduzcan a una gestión basada en la racionalidad individual en lugar de la colectiva (Williamson, 1985). Tal como señala Parkhe (1993: 794), «las alianzas frecuentemente conviven con la inestabilidad, el rendimiento bajo y el fracaso, con un ratio de mortalidad en torno al 70 por 100». Este riesgo depende en gran medida de la clase de relación creada entre los socios (los PPP simbólicos y orgánicos se caracterizan por tener un mayor riesgo que los PPP de mercado) y del entorno operativo de los PPP (que definirán, dentro del contexto institucional, los incentivos para fomentar la participación de las diferentes organizaciones).

7. Innovación tecnológica y administración electrónica

Enric Colet

Este capítulo ofrece una visión panorámica de los cambios propiciados por la introducción de las TIC en el funcionamiento habitual de las administraciones públicas. Tras una presentación conceptual del cambio tecnológico, el capítulo describe el paso de la administración de papel a la administración electrónica, a la vez que ofrece una definición de esta última y de sus fundamentos políticos. Finalmente se presentan los principales temas de debate y se concluye con una referencia al papel de los directivos públicos en la gestión del cambio tecnológico.

Introducción

Las administraciones públicas, como cualquier actividad humana, se organizan de acuerdo con la tecnología disponible en cada momento. Así, un cambio importante de la base tecnológica en la que se sustenta una organización comporta la posibilidad de introducir profundas transformaciones en ella. Las administraciones públicas tienen una información intensiva y, por tanto, son muy sensibles a los cambios tecnológicos que afectan a la información y la comunicación. La revolución de las TIC ofrece la posibilidad de repensar las estrategias, los procesos, las estructuras y los roles personales en las administraciones públicas. Un proceso como este constituye, necesariamente, un ejercicio de aprendizaje para las organizaciones y las personas, donde las iniciativas de hoy nos ayudan a descubrir lo que podemos hacer mañana.

El presente capítulo intenta ofrecer un panorama de los cambios que ya se han producido e introducir la agenda transformadora que tenemos para los próximos años. En primer lugar, se explica el discurso teórico y su plasmación en realizaciones concretas. En segundo lugar, se presentan los temas de debate, no para darles una respuesta, sino simplemente para plantearlos. Para concluir, se aborda el papel de los directivos públicos en este proceso de transformación.

La transformación tecnológica de las organizaciones públicas

Administración pública y tecnología

No es habitual hablar de tecnología en la Administración pública. De hecho, en los debates sobre la Administración pública se habla mucho de recursos humanos, de organización de los servicios públicos, de los mecanismos de control, de agenda política y de políticos y gestores, pero no se habla demasiado de tecnología e innovación tecnológica. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, lo más importante que está sucediendo hoy en nuestras administraciones, aquello que caracterizará a las administraciones públicas de la segunda mitad del siglo XX y la primera mitad del siglo XXI, es la revolución tecnológica sin precedentes que ha tenido lugar en los últimos doscientos años, con una intensidad y profundidad que no se había visto desde hace más de 3.500 años.

En algunos ámbitos de la administración, la tecnología desempeña, y ha desempeñado, un papel clave, y este papel es muy evidente. Por ejemplo, en el ámbito de la defensa, es uno de los factores determinantes de la competitividad de los militares (véase el recuadro siguiente). Otro ejemplo lo encontramos en las infraestructuras hidráulicas y de comunicación y, más recientemente, en la sanidad, donde las innovaciones científicas y tecnológicas (diagnóstico por la imagen, robótica, medicamentos, genética, etc.) producen tensiones en los servicios públicos y exigen continuos cambios en la organización, en la gestión de los recursos humanos y en la gestión económica. Sin embargo, hay otros ámbitos donde no se percibe que el papel de la tecnología sea tan importante.

Una mirada a la historia para entender qué significa la innovación tecnológica en el sector público

Un servicio público continuado desde el Paleolítico hasta nuestros días es la defensa. La tecnología militar ha sido clave para mantener no sólo el bienestar, sino también la supervivencia de estados, culturas y civilizaciones. Los errores en la gestión de la tecnología militar, en el proceso de innovación y en la adopción de nuevas tecnologías suelen acabar en tragedia.

Tenemos muchos ejemplos: desde las culturas que sucumbieron a las armas de bronce, o más tarde a las de hierro, en lo que denominamos las edades del Bronce y del Hierro, hasta innovaciones relevantes, como la pólvora, los tanques, la aviación y, finalmente, las tristes armas de destrucción masiva nucleares, químicas y bacteriológicas.

Un ejemplo más concreto es el de los estribos, que permiten al jinete apoyar el pie cuando se encuentra encima del caballo, para así mantener el equilibrio y poder hacer fuerza. Esta innovación, que los hunos introdujeron en Europa y que los germánicos adoptaron rápidamente, dio paso al reinado de la caballería en los campos de batalla de Europa desde la batalla de Adrianópolis en 378, en la que las legiones romanas fueron arrasadas por los godos, hasta la aparición de la pólvora mil años más tarde. Los romanos no adoptaron los estribos hasta un siglo después, cuando cayó el Imperio Romano de Occidente, o sea, cuando sólo quedaba el Imperio de Oriente. A nadie se le pueden escapar las consecuencias que la sustitución de la infantería por la caballería comportó para las estructuras sociales y políticas de la sociedad europea durante el milenio que conocemos como Edad Media.

La caballería, como tecnología militar, se dejó de utilizar en Europa en 1939, en la Segunda Guerra Mundial, cuando los lanceros polacos cargaron inútilmente contra las divisiones Panzer alemanas.

Otro ejemplo es el de la batalla naval de Santiago de Cuba, donde la Armada española fue derrotada por la tecnológicamente superior Marina de Estados Unidos, lo que puso fin, de hecho, a la presencia española en el hemisferio norte americano después de más de cuatro siglos.

La importancia de la innovación tecnológica en la defensa explica la fuerte inversión en I+D de los presupuestos públicos de los países occidentales, algo que es fuente permanente de polémica.

La innovación en el sector público

En todas las épocas, las administraciones y los servicios públicos, como todas las demás actividades humanas, se crean y se diseñan tomando como base el conocimiento científico del momento y la tecnología disponible. Cuando el conocimiento y la tecnología cambian, las organizaciones tienen, así mismo, la posibilidad de cambiar su base tecnológica. Ahora bien, el hecho de que tengan esa posibilidad no significa necesariamente que lo hagan; siempre hay organizaciones y sociedades que prefieren no cambiar, debido a los costes competitivos que ello comporta.

No están suficientemente estudiados los procesos de innovación del sector público, ni cuáles son los incentivos y las barreras para la innovación (Hartley, 2005); y, especialmente, se han estudiado muy poco los procesos de innovación y de adopción de la tecnología. En cualquier caso, lo que está claro es, como explica Colet (2006), que:

- Las administraciones públicas innovan y adoptan tecnología.
- Los ritmos de innovación y de adopción de la tecnología en el sector público son diferentes de los del sector privado.
- Cualquier organización que innove genera externalidades que ayudan a innovar a otras organizaciones. En el caso del sector público, estas externalidades positivas sobre el resto de las organizaciones son, si cabe, más importantes.
- Los incentivos a la innovación son diversos y ninguno de ellos resulta determinante por sí solo. Por ejemplo, el incentivo económico, que es muy importante en las organizaciones con ánimo de lucro, en las administraciones no tiene ese papel decisivo.
- Las barreras a la innovación son muy importantes, sobre todo en situaciones de ausencia de competencia.
- El marco reglamentario de las administraciones constituye una dificultad añadida para implementar las innovaciones, pero, si se gestiona correctamente, no impide el cambio.
- El sistema de reconocimiento a los emprendedores del sector público es, en general, más débil que los incentivos privados.

Ejemplo de organización innovadora: UDIAT (Corporación Parc Taulí)

En el ámbito de la sanidad hay muchos ejemplos de innovación y existen muchas organizaciones innovadoras. La Corporación Sanitaria Parc Taulí de Sabadell es el resultado de la fusión, en los años ochenta, de diferentes centros sanitarios, promovida por el Departamento de Salud. En 1992 se creó la Unidad de Diagnóstico por la Imagen de Alta Tecnología (UDIAT) a partir de los diferentes servicios de diagnóstico tradicionales de los hospitales: radiología, análisis patológico, etc.

En 1999, la Corporación Sanitaria Parc Taulí creó la sociedad UDIAT Centre Diagnòstic, S. A. con el fin de ofrecer servicios diagnósticos integrados con el proceso asistencial. Hoy, esta sociedad ofrece servicios a la Corporación Vallesana, al Hospital de Vic y al sistema sanitario de Castilla-La Mancha. Además, participa en proyectos de investigación y desarrollo de productos de alto contenido tecnológico. La capacidad de innovación de la UDIAT a lo largo de quince años ha desbordado los distintos marcos de gobernanza de que se ha ido dotando y obliga a reflexionar sobre la organización de servicios de alto contenido tecnológico en el marco del sistema sanitario.

Dimensión organizativa de la adopción de la tecnología

Una de las creencias más erróneas en relación con la adopción de la tecnología por parte de las administraciones públicas[1] es la idea de que esa adopción es un problema estrictamente técnico y propio de los tecnólogos.

De alguna manera, la adopción de la tecnología debe socializarse en el conjunto de dimensiones de las organizaciones públicas, con los procesos, los objetivos, las estrategias y los roles de los profesionales. La creencia más extendida es que, si cambias de tecnología, no hace falta que cambies la estrategia ni la organización ni los procesos. Como mucho, se piensa que afecta al cómo se hacen las cosas, pero no al qué se hace ni al por qué se hacen. Sin embargo, la realidad es

1. Éste, de hecho, no sólo es un error del sector público: a menudo las empresas privadas tienen esta misma idea.

muy distinta: los objetivos que se pueden fijar las administraciones, los servicios que se pueden crear o que hay que eliminar, no son independientes de la tecnología disponible. El alumbrado público, los trenes de cercanías, la conquista de América o la desaparición de los sanatorios de tuberculosos son ejemplos de acciones y servicios públicos que han aparecido o desaparecido debido a un desencadenante tecnológico.

Como es natural, no todas las tecnologías tienen la misma incidencia: las hay que son muy secundarias y las hay que marcan una revolución tecnológica en el sector público. Hoy estamos viviendo una de las revoluciones tecnológicas más importantes de la historia de las administraciones públicas: la adopción de las TIC.

De la administración de papel a la administración electrónica

El final de la administración de papel

Nuestras administraciones públicas, como en todo el mundo, se han construido sobre una base tecnológica concreta, es decir, sobre las tecnologías del papel, la escritura y la imprenta. Quedan ya lejos las administraciones públicas basadas en la tradición oral y la costumbre. Desde hace dos siglos, como mínimo, nuestra Administración tiene una tradición escrita y basada en la ley. Solo algún vestigio, como es el caso del Tribunal de las Aguas de Valencia, recuerda que en otro tiempo hubo otra base tecnológica sobre la que se construyó la Administración. Pero hoy, para ésta, lo que no está escrito en papel no tiene valor. Este modelo tecnológico de Administración pública, que es el que la mayoría de los políticos, directivos públicos y funcionarios ha aprendido y comprendido, es un modelo que hace ya unos cuantos años que se está rompiendo para dar paso a un nuevo modelo de administración basado en las TIC, los ordenadores y las telecomunicaciones.

De padrones fiscales, legisladores y escribas

Una de las revoluciones más importantes por lo que respecta a las tecnologías de la información en la administración fue la adopción de la escritura por parte de los estados y las administraciones de la Antigüedad. El desarrollo de la escritura en Oriente Medio hace más de 4.000 años supuso una revolución respecto a la capacidad de los estados antiguos. La escritura dotó a las administraciones de una eficacia y una eficiencia sin precedentes.

La capacidad de establecer padrones fiscales y las primeras contabilidades públicas en Mesopotamia, halladas en escritura cuneiforme —enterradas en los palacios derruidos, sobre todo de Asiria—, significaron una mejora para las haciendas públicas y para el control de los administradores. La capacidad de promulgar leyes escritas, con el incremento de seguridad jurídica que esto representó, supuso, pese a los conflictos sociales que se derivaron, un gran avance para las ciudades-estado del Mediterráneo, como Atenas y Roma. Otro tanto podría decirse de los escribas de Egipto, que fueron en su tiempo una administración modélica, que ayudó a mantener el funcionamiento regular de una administración durante milenios. Por supuesto, ya en la Antigüedad había voces discordantes en relación con el uso de la escritura. La más famosa es la de Sócrates, que Platón recoge en *Fedra*.

Problemas pendientes de resolver

Hay problemas aún no resueltos en la administración tradicional que son retos para cualquier alternativa. Estos problemas y las tecnologías que pueden contribuir a resolverlos son los siguientes:

- La administración se halla fragmentada y muestra un bajo nivel de coordinación. Existen diferentes niveles dentro de la administración y diferentes administraciones especializadas que crean una notable cantidad de organizaciones con competencias parciales sobre los problemas de los ciudadanos y que no están bien coordinadas. Las telecomunicaciones permiten intercambiar y compartir bases de datos entre administraciones.

- Las administraciones se organizan mediante servicios especializados. desde la Comisión Europea hasta el más pequeño de los ayuntamientos, todas se organizan por áreas de especialización, y no alrededor de los problemas de los ciudadanos y de las empresas, como el hecho de nacer o de crear un negocio. Con la ayuda del *software* se pueden crear procedimientos transversales entre diferentes departamentos especializados de una administración.
- Los procedimientos son lentos e ineficientes. La velocidad de proceso de la administración es más lenta de lo que precisan una sociedad y una economía modernas. Los ordenadores pueden aumentar la velocidad de proceso de la información y de los procedimientos. En este sentido, el autoservicio es la forma de servicio que se percibe como más rápida, porque quien marca el ritmo es el usuario.
- Existen muchas normas y son poco claras. Automatizar procesos requiere concretar las normas. Los sistemas expertos permiten gestionar situaciones de normas complejas.
- El acceso del ciudadano al servicio público es difícil y costoso. Internet y los teléfonos móviles son mecanismos de acceso fácil y menos costosos para los ciudadanos.
- Los servicios públicos son caros. La automatización reduce los costes unitarios de los servicios.

Administración pública e información

Antes de adentrarnos en la administración electrónica, es preciso poner de manifiesto que la Administración pública tiene una información intensiva; de hecho, es una de las ramas de la actividad humana más intensivas en información. Un juzgado, un departamento municipal de urbanismo, una dirección general de presupuestos, una oficina de consumo y un servicio de becas tienen en común que sólo manejan información. En estas oficinas no se hace otro esfuerzo físico que no sea mover papeles o limpiar. Son servicios intensivos en información, como un banco, un despacho de abogados o un periódico. En otros servicios donde se desarrolla alguna actividad física, ésta es muy minoritaria respecto al trabajo con información. Por ejemplo, la

atención sanitaria, aunque tenga una parte de trabajo físico, como el que hace el cirujano en el quirófano o el auxiliar que atiende las necesidades de un paciente, es muy intensiva en información, que se convierte así en el hilo conductor del diagnóstico y el tratamiento. Los policías, a veces, deben perseguir a un delincuente por la calle, pero desempeñan su actividad crítica con información.

Hay actividades de las administraciones muy intensivas en trabajo físico, como la limpieza de las calles, la recogida de basuras o la construcción de carreteras, que van acompañadas de actividades que precisan información. Normalmente, las actividades más intensivas en trabajo físico son las más subcontratadas por las administraciones, que se reservan el control, que es intensivo en información. El hecho de que la administración sea tan intensiva en información es la causa de que sea tan sensible a las TIC. Y esta intensidad es lo que hace que la revolución tecnológica producida por las modernas tecnologías se prevea amplia y profunda.

Ejemplo de administración electrónica: Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, proyecto «Ulls de la ciutat»

Un problema básico de la gestión de la vía pública de un ayuntamiento es el mantenimiento. En las calles de cualquier población hay miles de elementos de mobiliario urbano que hay que conservar, problemas de limpieza, actividades que se realizan en la calle, obras, etc. Controlar que todo esté en perfectas condiciones es muy difícil. El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès ha promovido una iniciativa cuyo propósito es intentar que los propios ciudadanos se comprometan a velar por que su ciudad esté en buen estado.

El proyecto «Ulls de la ciutat» invita a todos los ciudadanos a comunicar, ya sea a través de Internet, del teléfono móvil o de cualquier otro medio, cualquier incidencia que observe en la vía pública, como una farola sin luz, un contenedor que desprende malos olores, una calle mal señalizada, etc. Además, el ciudadano puede pedir que se le informe de la resolución del problema y consultar en todo momento el estado de la incidencia. «Ulls de la ciutat» es un proyecto que hace más democrática la gestión de un servicio público y puede ayudar a mantener las calles en buenas condiciones, en las condiciones que los ciudadanos desean.

La administración electrónica

Definición y tipos

La administración electrónica o *e-government* consiste en construir las organizaciones y los servicios públicos aprovechando las capacidades de las TIC. Ésta es una definición extremadamente neutra que no incluye los fines concretos de la incorporación de la administración electrónica, algo que sería más propio de una definición política. En el recuadro que figura a continuación se incluyen distintas definiciones donde se establecen finalidades concretas para la creación de la administración electrónica.

Se pueden distinguir cuatro tipos principales de proyectos de administración electrónica:

- Servicios dirigidos a los ciudadanos (A2C).
- Servicios dirigidos a profesionales y empresas (A2B).
- Servicios dirigidos a empleados públicos (A2E).
- Servicios dirigidos a otras administraciones (A2A).

Los servicios finalistas, A2C y A2B, son los que normalmente tienen prioridad, debido a su efecto sobre la opinión pública. Sin embargo, estos servicios, a menudo, si no se cuenta con el apoyo de otras administraciones (A2A) y no se dota a los profesionales del sector público de información y medios adecuados (A2E), acaban teniendo poca calidad y apenas solucionan las necesidades públicas.

Fundamentos políticos de la administración electrónica

En el apartado anterior, al revisar las definiciones ofrecidas acerca de la administración electrónica, hemos observado que las organizaciones políticas siempre introducen fines o razones diversas para justificarla. Las razones que justifican el *e-government* se basan en dos líneas de pensamiento político que condicionan las políticas públicas concretas: por una parte, las políticas de modernización de las administraciones públicas; por otra, las políticas de la sociedad de la información y del conocimiento.

Cómo se define la administración electrónica en el mundo

Estados Unidos
La E-government Act of 2002 dice: «"electronic Government" means the use by the Government of web-based Internet applications and other information technologies, combined with processes that implement these technologies, to—

A) enhance the access to and delivery of Government information and services to the public, other agencies, and other Government entities; or

(B) bring about improvements in Government operations that may include effectiveness, efficiency, service quality, or transformation.»

Unión Europea
La definición ofrecida por la UE es la siguiente: «eGovernment is defined here as the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies.»

OCDE
La OCDE define la administración electrónica como:
«the use of information and communication technologies, and particularly Internet, as a tool to achieve better government.»

Banco Mundial
La definición del Banco Mundial es la siguiente: «E-Government refers to the use of information and communications technologies to improve the efficiency, effectiveness, transparency and accountability of government.»

Políticas de modernización de las administraciones públicas

Las políticas de modernización fueron impulsadas a finales de los años setenta y principios de los ochenta por los organismos internacionales, especialmente la OCDE, partiendo de la hipótesis de que el crecimiento económico dependía, en parte, de la eficiencia y la eficacia del sector público. Esta necesidad se hizo más evidente cuando el crecimien-

to de las demandas sociales de los estados de bienestar en Europa condujo a una situación de déficits fiscales crónicos. Presidencias como la de Giscard en Francia a finales de los setenta y la de Thatcher en el Reino Unido en los ochenta (Metcalfe y Richards, 1987), entre otras, impulsaron políticas de modernización. La crisis fiscal del gobierno federal norteamericano de los años setenta condujo a Carter y a Reagan a centrar su mandato en programas de modernización.

Las políticas de modernización buscan la articulación de administraciones más eficientes y eficaces y, al mismo tiempo, más transparentes y responsables de su actuación. Una de las líneas clave pasaba por orientar las administraciones hacia el ciudadano (OECD, 1987). Estas políticas han sufrido cierto bloqueo a causa de las resistencias del *statu quo,* especialmente de los grupos que se benefician de las ineficiencias de la administración o que se pueden sentir amenazados por los cambios. En muchos casos, por otra parte, han sido confundidas con políticas de reducción de los servicios públicos, tanto por los modernizadores como por sus antagonistas. Un problema más conceptual, pero no por ello menos importante, es la introducción de la lógica y las técnicas del *management,* que son percibidas como privadas por los detractores y que, al margen de los errores de traslación de los instrumentos, creemos que han sido más contestadas desde posiciones ideológicas que a partir de los resultados empíricos de las experiencias.

Todo esto comporta que, veinticinco años después, las políticas de modernización continúen estando vigentes, como demuestran los objetivos de la mayoría de las políticas y los proyectos de *e-government*. Un informe muy significativo en este sentido, teniendo en cuenta el momento en que vio la luz —justo antes del nacimiento de Internet como fenómeno social—, es el Informe Gore (1993) sobre la modernización de la administración federal norteamericana, que ha inspirado muchas de las políticas posteriores de la administración electrónica. La ventaja de los proyectos de la administración electrónica para implementar políticas de modernización es que permiten descongelar, con mayor facilidad que por otras vías, las situaciones que se pretende cambiar. En este sentido, los *stakeholders* tienden a aceptar con menos resistencias los proyectos de modernización tecnológica, donde el debate ideológico es menor y el cambio, en términos reales, suele ser más grande.

Políticas de la sociedad de la información o del conocimiento

Las políticas de la sociedad de la información tienen su origen en la aparición de la informática de consumo, especialmente del ordenador personal; sin embargo, hasta la extensión del uso social de Internet dichas políticas no han alcanzado su dimensión actual. De la primera etapa destaca el Informe Nora-Minc (1980), encargado por el presidente Giscard a finales de los años setenta y que ofreció resultados muy destacables. Desde mediados de los años noventa, coincidiendo con la expansión de Internet, todos los países impulsaron planes sobre la sociedad de la información a partir de la premisa de la construcción de la sociedad del futuro, de una economía cualitativa y cuantitativamente más avanzada y, en el caso de Europa, de una sociedad de la inclusión mejor.

Un pilar esencial de estas políticas, en el que hubo consenso entre los especialistas desde el primer momento, es que el papel del sector público resulta clave para decantar al sector privado y a la sociedad hacia el desarrollo tecnológico y la economía del conocimiento. Desde esta perspectiva, la administración electrónica es un imperativo del Estado ante la economía y la sociedad (The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, 2000). En efecto, pese a las fluctuaciones de la burbuja tecnológica, las políticas de la sociedad de la información se han convertido en un elemento central de la agenda política de los estados. La fuerza de estas políticas se pone de manifiesto en los países emergentes de Asia. En el caso de Europa, estas políticas son uno de los pilares de la Estrategia de Lisboa que, aunque no acaba de dar los frutos esperados, continúa siendo la mejor práctica económica para construir la Europa del futuro (European Commission, 2003*a*).

Administración y gobernanza electrónica

Las palabras inglesas *e-government* y *e-governance*, administración electrónica y gobernanza electrónica, se utilizan a menudo como sinónimas.

El término *e-governance* tiene su origen en el concepto de *governance* («gobernanza») introducido por los organismos internacionales vinculados a temas de desarrollo (Banco Mundial, OCDE, BID, PNUD, etc.) y ha sido adoptado por los intelectuales y colectivos preocupados por el impacto social de las tecnologías de la información, como Manuel

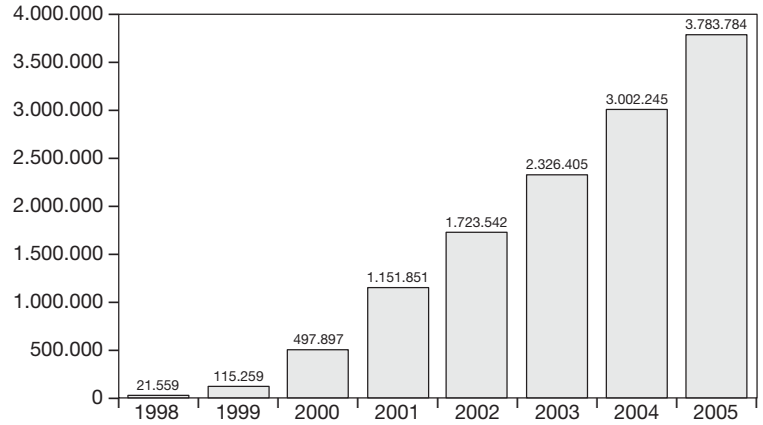
Castells (2005), *Governance* o gobernanza hace referencia al conjunto de instituciones (organizaciones o no), públicas y privadas, que rigen y disciplinan las actividades colectivas (Keohane y Nye, 2001); *e-governance* o gobernanza electrónica se ocupa de las interrelaciones que se establecen entre los agentes sociales por lo que respecta a la agenda política y a la creación y modificación de instituciones, en cuestiones como el efecto del uso de las tecnologías de la información (debates sobre *e-democracy* o democracia electrónica, movimientos sociales en la red, etc.), que no son competencia de la administración electrónica, pues ésta se circunscribe a la acción de los organismos públicos.

E-government y *e-governance* muestran interacciones importantes y tienen fronteras difíciles de establecer, por ejemplo en el ámbito de la participación ciudadana. Para una mejor comprensión de este problema, nos remitimos a la introducción de este libro, donde el profesor Francisco Longo ofrece algunas aclaraciones de carácter conceptual sobre la gobernanza y la gestión pública.

Ejemplo de administración electrónica: la AEAT y el impuesto sobre la renta

Un buen ejemplo de transformación de una administración hacia la administración electrónica es la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), que en 1999 ofreció, por primera vez, la posibilidad de presentar a través de Internet la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En la figura adjunta se puede observar la evolución desde las poco más de 20.000 declaraciones de ese primer año hasta los casi 4.000.000 de la última campaña, que representan el 18,8 por 100 del total de declaraciones.

Para llegar a ese punto, la AEAT tuvo que hacer un largo viaje: primero, establecer la autoliquidación a principios de los años ochenta; después, crear el programa PADRE para poder hacer la declaración por ordenador y, finalmente, en 1996, inaugurar la página *web* institucional. Desde 1999, los servicios ofrecidos a los ciudadanos en relación con la declaración de la renta a través de Internet han ido en aumento. La última campaña, concretamente, ha permitido que los contribuyentes puedan descargar los datos que la AEAT tiene de ellos e incorporarlos directamente al programa PADRE. Las razones de este proceso son muy claras: facilitar el trabajo a los ciudadanos, reducir los costes de grabar las declaraciones y reducir los errores.



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de www.aeat.es.

El proceso no ha estado exento de riesgos. La principal dificultad surgió al principio, cuando se permitió la presentación telemática con la firma digital cuando aún no había ninguna ley que la amparase. En este sentido, hay que señalar que el proceso ha contado con colaboradores fundamentales, como es el caso de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), que ha gestionado las firmas digitales.

Otro aspecto destacado es que se ha incentivado, con una tramitación más rápida de las devoluciones, la presentación de las declaraciones a través de Internet. La declaración del IRPF por Internet sólo es un ejemplo de la estrategia de gestión de la AEAT, que afecta a todos los impuestos y, especialmente, a los de las empresas.

Los temas de debate de la administración electrónica

La desterritorialización

Es evidente que la autoridad de los gobiernos está limitada por el propio territorio, que las redes de telecomunicaciones se han construido sin fronteras y que resulta prácticamente imposible «territorializar» la tecnología actual. Esta contradicción cada vez genera más problemas en servicios y organismos públicos, como el control del juego y la protección de los ludópatas, el control de los fármacos, etc.

Los medios de comunicación se hacen eco periódicamente del caso. Sin embargo, el desafío a los poderes públicos es inmenso en todos los terrenos donde las personas o las cosas no se pueden anclar en el territorio. Los conceptos de residencia y nacionalidad, el sistema fiscal o el acceso a los servicios públicos son ejemplos de sistemas basados en el anclaje en el territorio que se está diluyendo paulatinamente.

Ante este problema surgen tres posibles soluciones:

- Utilizar el poder de los estados para impedir la libre circulación de telecomunicaciones, algo que es posible en el caso de las que se basan en cables, pero que resulta inviable en el de las comunicaciones que se sirven del espacio radioeléctrico. Algunos estados de raíz totalitaria intentan desarrollar una estrategia de este tipo, combinada con el control de empresas y particulares habitual en este tipo de regímenes.
- Volver a una territorialidad, pero ahora de base global, utilizando los organismos internacionales y los acuerdos entre gobiernos.
- Buscar estrategias diferentes de territorialidad y, por lo tanto, innovar de raíz.

La administración interactiva

Esencialmente, Internet es comunicación e interacción; por lo tanto, es una tecnología de participación, al igual que el teléfono móvil. En principio son herramientas fantásticas para el acceso a los servicios públicos, pero ¿se puede esperar que la participación se dé sólo en los casos previstos o, de hecho, tenderá a desbordar a la administración? Un sistema interactivo, a diferencia de los sistemas de difusión unidireccionales, permite por definición la interacción; de hecho, tanto Internet como los móviles se utilizan fundamentalmente para interactuar. La administración no quedará al margen de esta tendencia. Por el contrario, es el ámbito donde se desarrolla de forma prioritaria la *e-governance***,** es decir, el campo de debate sobre la participación, el poder, la creación de las políticas públicas y el papel de las comunidades virtuales.

Desde el punto de vista conceptual, el razonamiento es simple. Los costes de coordinación se han hundido gracias a Internet y los móviles; por lo tanto, todos nos podemos coordinar con todos y el monopolio de capacidad de coordinación del Estado o de los grupos económicamente poderosos se ha venido abajo. ¿Cómo utilizará la sociedad esta nueva posibilidad? Empiezan a verse algunos ejemplos, como la coordinación de los grupos «antiglobalización». Sin duda se abre un campo apasionante, donde el debate sobre la democracia representativa sólo es un elemento entre muchos. Ahora bien, en el ámbito de la administración electrónica el problema es evidente: ¿cómo se introduce la interacción en la administración, si tradicionalmente ha sido tan poco interactiva?

Acceso y transparencia: una nueva cultura de la información

James Madison decía, hace cerca de doscientos años, que un gobierno democrático sin que el pueblo tenga información o los medios para conseguir esa democracia, es el preámbulo de una farsa o de una tragedia, o de ambas cosas al mismo tiempo. Añadía que el conocimiento siempre gobernará sobre la ignorancia y que las personas que quieren ser sus propios gobernantes se deben armar con el poder que da el conocimiento. Internet es un espacio de libertad de información y libre circulación de ideas, pero también es un espacio de transparencia. El Banco Mundial, en su definición de *e-government*, subraya precisamente el hecho de que permite mejorar la transparencia y la rendición de cuentas *(accountability)*.

La administración electrónica elimina los costes que conlleva hacer pública la información de la administración que, por su propia naturaleza, es pública. Ya no hay razones económicas que justifiquen el oscurantismo. En la era de Internet, quien no permite que el público acceda a un documento está obstruyendo el acceso legítimo de los ciudadanos. La cultura de la información de las administraciones públicas debe cambiar radicalmente, sobre todo en un país en el que, al margen del gobierno, se produce el apagón estadístico; un país que aún muestra hábitos predemocráticos en la administración de la información. El recuadro siguiente nos ayudará a entender este punto.

Recomendaciones para una administración transparente[2]

Primero. Publicar todos los documentos y las estadísticas en Internet, sean favorables o no.

Segundo. Hacer accesibles, a través de la red, todas las bases de datos estadísticas, para que los ciudadanos puedan realizar sus propios análisis.

Tercero. Dar acceso a los ciudadanos a las bases de datos de gestión (presupuestos y contabilidad pública, órdenes del día y acuerdos de los órganos de gobierno, etc.) y a todas las de carácter específico.

Cuarto. Restringir exclusivamente la información que, de acuerdo con una normativa, esté catalogada como secreta o cuya publicación pueda vulnerar un derecho fundamental como, por ejemplo, la protección de datos personales.

La multicanalidad en la relación con los usuarios de los servicios públicos

Una dimensión característica de la administración electrónica es su capacidad para relacionarse con la sociedad (ciudadanos, usuarios de los servicios, turistas, empresas, periodistas, otras administraciones, etc.) por medio de canales muy diversos. Los canales tradicionales son las oficinas de atención al público y el correo. Los nuevos canales posibles son:

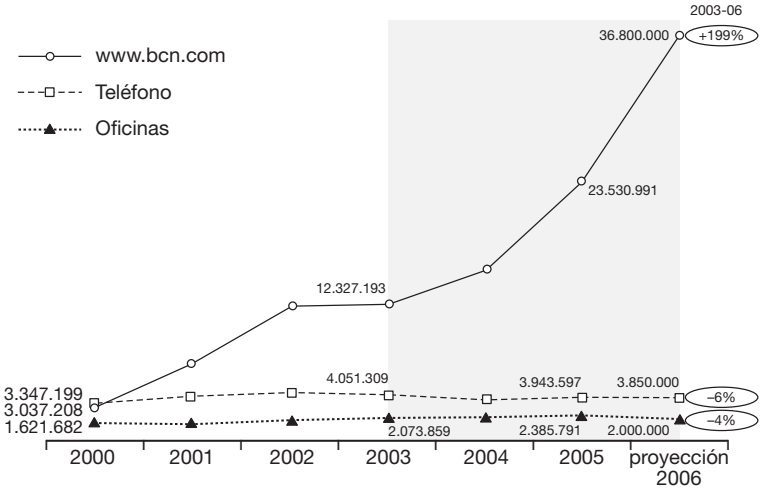
- El teléfono.
- Internet.
- El teléfono móvil y los sistemas de transferencia de datos asociados (SMS, WAP y servicios de tercera generación).
- La televisión interactiva (TDT, etc.).

2. Para profundizar en este tema, véase el capítulo dedicado a la transparencia del libro *Government 2.0* (Eggers, 2005).

Por lo tanto, la administración electrónica nace coincidiendo con una explosión de canales, es decir, con la «multicanalidad». Ésta exige una reorganización de los servicios públicos de una institución, de tal manera que pueda atender a los usuarios de los servicios por el canal que escojan o ante la eventualidad de que pasen de un canal a otro. Técnicamente, todo ello exige crear un *back office* común para todos los canales que opere automáticamente las 24 horas del día y los 365 días del año.

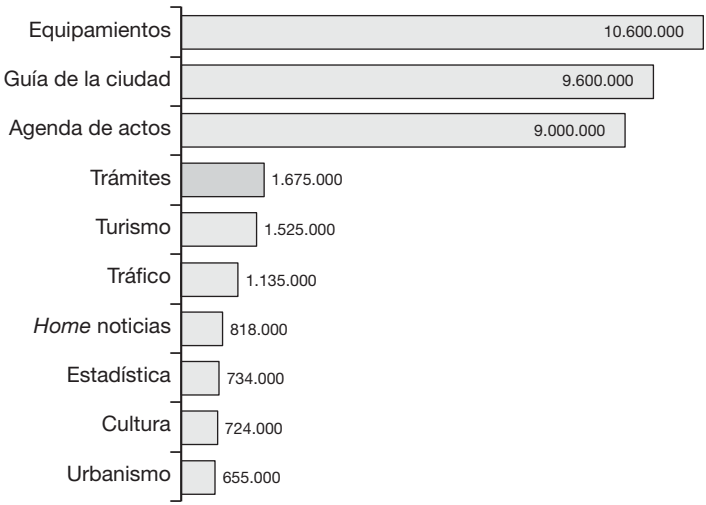
Ejemplo de administración electrónica: Ayuntamiento de Barcelona, trámites on-line

En relación con la oferta de servicios a través de Internet, es preciso señalar que un buen número de ayuntamientos ha hecho un gran esfuerzo por ofrecer la posibilidad de realizar los trámites administrativos por medios telemáticos. El Ayuntamiento de Barcelona es un ejemplo suficientemente conocido para tomarlo como objeto de análisis. Barcelona apostó por los trámites basados en las telecomunicaciones mucho antes de la aparición de Internet, concretamente con las Oficinas de Atención al Ciudadano, que permitieron atender a éste de forma descentralizada, utilizando la red de telecomunicaciones del propio Ayuntamiento. Esta tendencia se consolidó con el servicio telefónico —el 010— y, finalmente, con Internet.



FUENTE: Ayuntamiento de Barcelona.

Este proceso ha supuesto una revolución en la prestación de servicios por parte del Ayuntamiento, pues ha motivado la creación de múltiples canales de comunicación con el ciudadano, de tal manera que éste puede escoger cómo se quiere relacionar con el Ayuntamiento. Pero sobre todo ha sido y será una revolución que obliga a rediseñar todos los trámites de la administración municipal, pues hay que pensar que éstos se deben poder realizar por medio de los distintos canales. Los últimos datos del Ayuntamiento de Barcelona muestran que los ciudadanos optan progresivamente por los nuevos canales, en detrimento de los tradicionales. La voluntad de ofrecer un servicio más próximo al ciudadano ha conllevado un amplio conjunto de innovaciones en un proceso continuo de aprendizaje que aún no se ha agotado. En la figura siguiente se muestra cuáles son los servicios más utilizados mediante Internet.



FUENTE: Ayuntamiento de Barcelona.

Autoservicio, personalización y protección de datos personales

Una administración electrónica eficaz necesita poder trabajar con datos personales que permitan crear autoservicios, servicios personalizados y acceso a los expedientes individuales (audiencia a la persona

interesada). El hecho de que la administración pública pueda manejar grandes cantidades de datos personales puede entrar en conflicto, precisamente, con la protección de esos datos. De hecho ya se produce una tensión dialéctica entre la utilización de datos personales para mejorar los servicios y la protección de la privacidad. La solución debe ser siempre el equilibrio: en unos casos, obtener la autorización legal para utilizar los datos personales; en otros, abstenerse de ofrecer servicios personalizados, para proteger de este modo el ámbito de privacidad de los ciudadanos.

Proyectos de historia clínica compartida o unificada

Uno de los objetivos más ambicionados por los sistemas públicos de salud es la historia clínica compartida o unificada. Conceptualmente, cada enfermo tiene una historia clínica que es toda la información médica relevante de aquella persona «desde la cuna hasta la tumba». Es evidente que la propiedad de la historia clínica es del paciente; sin embargo, en la práctica esa historia está repartida en los archivos (en papel o electrónicos) de médicos, centros de salud, hospitales, laboratorios, etc. Es decir que está absolutamente fragmentada.

El enfermo, cada vez que va al médico, se ve obligado a explicar su historial al nuevo facultativo, especialmente sus datos más relevantes. A este respecto, la mejora de los servicios de salud pasa, o bien por unificar en una sola base de datos toda la historia (historia unificada), o bien por ofrecer la posibilidad de acceder mediante las telecomunicaciones a todas las bases de datos donde hay partes del expediente médico (historia compartida). La mejora de la calidad asistencial con herramientas de este tipo está fuera de toda duda.

En Andalucía, el proyecto Diraya intenta unificar la historia clínica de los usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS). En Cataluña también existe un proyecto de historia clínica compartida, en este caso de los pacientes del Servei Català de la Salut (CatSalut). En el Reino Unido, finalmente, el NHS intenta construir un sistema mixto. Ahora bien, los proyectos de este tipo, para que sean efectivos, precisan de una gran cantidad de datos personales que colindan con la sensibilidad de cada paciente y, al mismo tiempo, un nivel de confidencialidad y de protección de datos personales muy elevado.

La nueva dimensión de la tecnoestructura

Una administración intensiva en tecnologías de la información y de la comunicación equivale a una administración dotada de una tecnoestructura enorme y muy estricta y poco personal administrativo. Esta dinámica afecta a los servicios administrativos, pero también a los servicios finalistas, como la enseñanza o la sanidad, donde la automatización de procesos y la gestión del conocimiento comportan más tecnoestructura y la reorganización del trabajo en equipos. Por ejemplo, personalizar los procesos de aprendizaje en la enseñanza exige crear más material pedagógico y más estrategias de aprendizaje, así como dotar de mayor apoyo a los maestros. Eso significa más tecnoestructura, pero también que el trabajo del maestro debe ser más de equipo y menos individual.

La habilidad de la administración para cambiar sus modelos organizativos y de recursos humanos determinará la capacidad de crear tecnoestructuras. Las organizaciones incapaces de crear sus propias tecnoestructuras tenderán a externalizarlas y, por tanto, a externalizar los elementos más «inteligentes» de los servicios públicos para, así, conservar la base burocrática.

Rediseño de procesos

Como ya hemos dicho, el imperativo de rediseñar los procesos pensando en que los servicios se pueden prestar de forma diferente es esencial. No hay duda de que, con el paso de los años, será preciso rediseñar todos los procesos seguramente en varias etapas de diferente intensidad. Es difícil encontrar un proceso burocrático que no se pueda cuestionar siguiendo los principios de Hammer (1991).

Creación de sistemas y redes interadministrativas

La necesidad de intercambiar información entre administraciones y de crear procesos interadministrativos obliga a crear infraestructuras interadministrativas que permitan el intercambio de datos.

Esas infraestructuras pueden ser:

- estándares de intercambio directo de datos[3] entre administraciones,
- centros neutros de transferencia de datos,
- bases de datos compartidas,
- centros de servicios compartidos que permitan gestionar un proceso compartido entre diferentes administraciones, y
- otras formas de cooperación.

Todas estas infraestructuras deben contar con el apoyo institucional, ya sea por medio de consorcios o agencias, o bien situándose bajo el «paraguas» de una administración superior.

Una de las tareas clave es la integración en el sistema de la administración electrónica de los grandes registros —el civil, el mercantil, el de propiedad, etc.—, la mayoría de ellos del siglo XIX, que constituyen la raíz de los datos compartidos entre administraciones. La práctica de duplicar registros de la segunda mitad del siglo XX se ha mostrado como una política ineficaz e ineficiente que no se debería repetir. En este sentido son buenos ejemplos el registro de la propiedad, el catastro del Ministerio de Hacienda y los inventarios de bienes inmuebles de los ayuntamientos y otras administraciones.

En el caso español hay dos dificultades añadidas que son, probablemente, las que causan el retraso de los proyectos interadministrativos:

1. El reparto de competencias que establece la Constitución española de 1978 tiende a distribuir una competencia entre diferentes niveles de administración, en lugar de repartir competencias enteras entre administraciones. Este modelo requiere mucha cooperación y, a la vez, exige mucha claridad y acuerdo para poder colaborar sin obstáculos.
2. El proceso político de descentralización y, por lo tanto, de conflicto de competencias generado desde la Constitución de 1978, y que aún no está normalizado, no ofrece un clima idóneo para la cooperación. En consecuencia, se precisa un plus de esfuerzo que no sería necesario en otros países o en otro momento histórico.

3. EDI (Electronic Data Interchange) basados en lenguaje XML.

Las disfunciones con la administración de papel

Las transformaciones de las tecnologías de la información requieren un modelo de administración distinto del que tenemos, que se basa en el paradigma de la modernidad y que fue pensado con tecnologías diferentes. ¡Es como pretender que los caminos de carro sirvan para el TGV o que el herrero arregle coches sólo porque antes herraba los caballos! El cambio tecnológico en el ámbito de la información y del conocimiento precisa cambios en las políticas de recursos humanos, en la función pública, en el procedimiento administrativo y en las bases de la organización de la administración pública. En última instancia, todos estos elementos deben ser coherentes para poder convivir en armonía.

Los directivos públicos y la administración electrónica

Deconstrucción y reconstrucción de los servicios públicos

La aparición de nuevas tecnologías permite a los directivos públicos repensar los servicios públicos con menos limitaciones que en ninguna época anterior. Podemos deconstruir los servicios públicos liberándolos de las limitaciones de las tecnologías preexistentes y reconstruirlos de forma más eficaz y eficiente. Un ejemplo de esta dinámica es la que está siguiendo desde los años ochenta la Agencia Tributaria española, donde el uso inteligente de la tecnología y de la información permite dinámicas de deconstrucción y reconstrucción muy interesantes, por ejemplo por lo que respecta al IRPF.

La mayor reserva de procesos deconstruibles se encuentra en la ingente cantidad de procesos administrativos fragmentados por razones organizativas y que, sin embargo, obedecen a una sola necesidad de los ciudadanos. Por ejemplo, la apertura de una tienda o la creación de una empresa, o incluso el más común de los hechos vitales, como es el nacimiento de un hijo, obligan a seguir una larga serie de procedimientos. De hecho, con el paso del tiempo, será preciso deconstruir la mayor parte de los procesos administrativos subordinados al organigrama de competencias, porque la tecnología actual permite la existencia de procesos y organizaciones que no se determinen en-

tre sí. Desde los planteamientos iniciales de Hammer (1991) hasta las perspectivas actuales, se ha recorrido un gran camino conceptual para dar apoyo a esta transformación. Sin embargo, a tenor de la situación actual, la deconstrucción y reconstrucción de los servicios públicos es un programa de actuación que ocupará todavía, como mínimo, a toda una generación de directivos públicos.

La complejidad público-privada de la gestión de la administración electrónica

Prácticamente todas las administraciones crean su administración electrónica mediante proyectos en colaboración con empresas privadas. En consecuencia, la gestión de la administración electrónica se ha convertido en un área de cooperación público-privada intensiva. A veces los *partners* privados son ocasionales, pero, otras veces, son estratégicos y a largo plazo. Los directivos públicos sólo pueden gestionar satisfactoriamente proyectos de administración electrónica si tienen las herramientas y las habilidades necesarias para desarrollar este tipo de gestión relacional.

La administración electrónica es un caso de gestión público-privada que se aborda con detalle en el capítulo 5 de este libro.

La gobernanza de la administración electrónica

Una administración electrónica es una organización donde la mayor parte de las relaciones con los usuarios de los servicios y los ciudadanos depende de los sistemas y de la tecnología. En consecuencia, la capacidad de gobernar los sistemas y la tecnología se convierte en un elemento básico de la gestión pública. La seguridad, la protección de datos y la gestión de la continuidad de los servicios, entre otros, son elementos decisivos de la agenda de los directivos públicos y de los políticos con responsabilidad de gobierno.

El liderazgo transformador es una condición necesaria para que la administración electrónica sea viable. En el capítulo 3 de este libro se ha tratado con detalle el liderazgo como factor clave de las políticas de mejora y transformación.

Conclusiones

Administración pública e innovación tecnológica

Las administraciones públicas, como cualquier organización, necesitan innovar y cambiar para adaptarse a un entorno cambiante. El sector público, a lo largo de toda la historia, también se ha innovado tecnológicamente.

La clave de la innovación reside en disponer de líderes innovadores o emprendedores y en crear las condiciones favorables para su desarrollo.

La adopción de la tecnología en la administración es, esencialmente, una cuestión organizativa y de directivos públicos, porque los aspectos clave hacen referencia a cómo encaja ésta en la estrategia, en la organización, en los procesos y en las personas.

Administración electrónica o e-government

El cambio tecnológico más importante desde hace cincuenta años, y que continuará teniendo repercusiones en las próximas décadas, es la sustitución de la administración basada en la tecnología del papel por la administración electrónica.

La administración electrónica puede resolver problemas históricos que arrastra la administración y hacer que las organizaciones públicas se orienten más al ciudadano.

La clave del impacto de las TIC en la administración es que ésta es más intensiva en información.

Las políticas públicas que impulsan la administración electrónica son, fundamentalmente, las de modernización de la administración y las de construcción de la sociedad de la información y el conocimiento.

La *e-governance,* o gobernanza electrónica, es un concepto más amplio, que se ocupa de cómo las redes modifican la acción de los agentes políticos y los ciudadanos y, por lo tanto, de cómo cambia la democracia. La administración electrónica formaría parte de la gobernanza electrónica.

Los principales temas de debate en relación con la administra-

ción electrónica y que afectan al papel de la administración en la sociedad son el problema de la territorialidad, la búsqueda de lo que significa una administración interactiva y la dimensión de la transparencia.

El debate acerca de cómo es y cómo debe ser la administración electrónica se centra en la gestión de la multicanalidad y el conflicto entre personalización y protección de datos.

Finalmente, el *back office* de la administración electrónica obliga a plantearse tres temas básicos: el papel de la tecnoestructura, el rediseño de procesos y la necesidad de crear sistemas y redes interadministrativas.

El papel de los directivos públicos

A lo largo de todo el capítulo ha quedado claro que, sin liderazgo, los proyectos de administración electrónica resultan inviables. Se precisan líderes transformadores que hagan pasar a la administración por las puertas de una nueva era: la de la sociedad de la información y del conocimiento.

8. Liderar en el ámbito público

Carlos Losada

Este capítulo se aproxima a una definición de liderazgo que considera las peculiaridades que aporta el ámbito público y el político. Se abordan en primer lugar las evidencias que se conocen sobre el liderazgo y que resumen el conocimiento relevante para el liderazgo en el ámbito público. Después se propone orientar al lector en aquellas competencias más relevantes que deben desarrollarse para la mejora del liderazgo y se le advierte de las modas, especialmente de la admiración por el liderazgo carismático. Se aborda la cuestión esencial del contexto: cómo las circunstancias en las que se ejerce el liderazgo delimitan su contribución y la manera en la que éste se ejerce, para pasar a profundizar acerca de cómo el contexto público-político afecta al liderazgo. Se concluye con unas recomendaciones a manera de resumen.

Introducción: la necesidad del liderazgo

El objetivo de este capítulo es facilitar al lector, especialmente a aquel que ejerce cargos directivos, una mejor comprensión de la función de liderar en el ámbito público. Comprender permite mejorar. El capítulo, al mismo tiempo, pretende destacar la importancia del rol del liderazgo como componente relevante que está presente en toda la dirección pública. Al mismo tiempo, tiene por objeto ser un texto desmitificador de la figura del líder como figura carismática.

Para conseguir esta finalidad se recoge, sin citar exhaustivamente las fuentes, parte del conocimiento en esta materia que puede

ser útil para el directivo público. No se pretende aportar novedades (aunque se utilizarán algunos datos no publicados hasta ahora), sino poner a disposición del lector el conocimiento actual que existe sobre el liderazgo y que, al mismo tiempo, sea útil y relevante para el directivo público.

Hemos visto en los capítulos anteriores, y veremos en los próximos, las posibilidades de mejora de la acción pública. Hacer política, llevar a cabo una acción de gobierno o, sencillamente, garantizar la prestación eficaz y eficiente de un servicio público, siempre implican transformar la realidad, es decir cambiar (se supone que para mejorar) esta realidad. Transformar la realidad pasa por movilizar los recursos que tenemos para poder impactar en esta realidad y transformarla: para conseguirlo se acepta que el liderazgo (político o directivo) es muy necesario. Por el contrario, cuando no conseguimos movilizar estos recursos, o no lo hacemos suficientemente, acudimos a una misma excusa: hay falta de liderazgo. El liderazgo es como una caja negra capaz de explicar éxitos y fracasos en la acción pública.

Cualquier situación, especialmente las más complejas (por ejemplo la gestión de la inmigración, la escasez energética, la defensa del medio ambiente…), si no se mejora es porque hay una confrontación de intereses y poderes que prefieren la situación actual a una hipotética situación mejor (como mal menor, o para estar en situación de privilegio). En este tipo de situación, en el que hay un *statu quo* instalado, el liderazgo es un instrumento que puede desestabilizar la situación para orientarla hacia otro estadio que aporte más valor a la sociedad.

La finalidad última es facilitar el ejercicio de la función directiva mediante una comprensión más amplia de la función de liderazgo y con esto favorecer, en definitiva, una mejor dirección pública.

Para conseguir esta finalidad, este capítulo se estructura del siguiente modo: en primer lugar se esboza una definición inicial de liderazgo señalando que el ámbito público y el político caracterizan específicamente el ejercicio del liderazgo cuando se desarrolla en estos ámbitos. Acto seguido se abordan las evidencias que se conocen sobre el liderazgo: en nueve proposiciones se resume el conocimiento que tenemos sobre el liderazgo y que tiene fundamento empírico «solvente». El paso siguiente, una vez establecido el concepto y lo que sabemos sobre liderazgo, pretende hacer una contribución prácti-

ca: orientar al lector en aquellas competencias que hay que desarrollar y que son más relevantes para mejorar el liderazgo. Después se advierte contra las modas, especialmente contra la admiración por el liderazgo carismático. A continuación, se aborda el tema esencial del contexto: cómo las circunstancias en las que se ejerce el liderazgo delimitan su contribución y la manera de ejercerlo. Aquí se retoma lo que se ha apuntado en el segundo apartado para profundizar y hacer útil el conocimiento actual: cómo el contexto público-político afecta al liderazgo. Se concluye con unas recomendaciones a manera de resumen.[1]

Aproximación al contenido de la función de liderar. Liderar en el ámbito público. El liderazgo político

Contrariamente a la escasez de reflexiones sobre la dirección pública a lo largo de la historia reciente, con respecto al liderazgo existen referencias escritas y reflexiones teóricas muy antiguas y abundantes: en los documentos egipcios, en el Antiguo Testamento, en los Upanishads, en la *Ilíada*, en la *Odisea*, en el *Cantar de Roldán*, en las sagas de Islandia, etcétera. Se han localizado textos con una antigüedad de más de cinco mil años, en concreto los del Egipto clásico. Se han encontrado referencias en torno a 2300 a.C. en las cuales, como cualidades del faraón para el buen gobierno, se señalan la autoridad, la percepción y la justicia. Análogas referencias se pueden encontrar en los clásicos chinos, griegos, etc.

En general, el concepto de liderazgo varía extraordinariamente de unos autores a otros. Bass,[2] en la obra *Bass & Stogdill Handbook of Leadership,* que contiene más de siete mil referencias bibliográfi-

1. En este capítulo no se profundiza en una cuestión capital para el liderazgo como es el componente axiológico en el ejercicio del mismo. Todos los liderazgos no son positivos; los hay negativos y tóxicos, no sólo por los valores y finalidades que buscan, sino también por la manera en que se ejercen. Si se analiza con profundidad, todas las aseveraciones del capítulo tienen implicaciones axiológicas. Como ésta no es la finalidad de nuestro texto, no se profundizará en ella, pero hay que afirmar desde el principio y de manera clara que, como el liderazgo es una actividad que se fundamenta en la relación interpersonal, los elementos valorativos configuran la esencia misma del liderazgo.
2. En este apartado sigo a Bass (1990), incluyendo las referencias bibliográficas.

cas, afirma que existen casi tantas definiciones como personas han intentado definir el concepto (1990: 11).

En esta obra se define el liderazgo como la interacción (influencia)[3] entre dos o más miembros de un grupo, interacción que implica normalmente la estructuración (o reestructuración) de las percepciones y expectativas de los miembros de un grupo y la modificación de los comportamientos de los involucrados. Los líderes son los agentes de este cambio: personas cuyos actos afectan a otras personas más que los actos de otras personas las afectan a ellas.

Esta interacción tiene un componente básico: la relación interpersonal, que es uno de los elementos diferenciadores de la función de liderazgo con respecto a otras facetas del hecho de dirigir. El liderazgo busca la transformación de la realidad —impactar en la realidad— mediante otras personas. El cambio buscado se produce mediante el cambio que las personas experimentan (en percepciones, en expectativas, en las motivaciones…) cuando interactúan con el líder y, en consecuencia, actúan de una determinada manera.

Nos circunscribiremos, pues, al liderazgo que tiene lugar en las organizaciones y que debe ejercer el directivo público desde su posición. Dejamos al margen los liderazgos en grupos informales dentro de y fuera de las organizaciones.

Por medio de esta relación interpersonal, el directivo público trata de orientar a los diversos involucrados en la política pública en una determinada dirección y, sobre todo, motivarlos para que se movilicen hacia allí. Orientar y motivar son las dos aportaciones clave del liderazgo a la organización en que se ejerce.

Orientar está relacionado con:

- Crear/recrear la visión de lo que tiene que ser el servicio o de la finalidad política pública: se traduce para comprender las necesidades de los ciudadanos, usuarios, de los *stakeholders,* de la sociedad, y tener o ser capaz de construir una propuesta de futuro atractiva y exigente, pero posible. No significa adaptarse a las necesidades de la sociedad. A veces consiste en transformarlas.

3. La interacción/influencia presupone poder. Éste puede nacer de la autoridad formal (en las organizaciones) y del liderazgo que complementa a esta autoridad y que, en parte, nace de él.

- Encaminar la estrategia para hacer posible la política pública: identificar los factores clave del éxito, establecer los objetivos y el camino para emprender. Son capacidades que van más allá de la mera actividad de planificación. Toda esta actividad no está vinculada con sencillas capacidades de carácter analítico. Tiene un componente relacionado con factores afectivos/emocionales.
- Aportar la iniciativa, provocar acción.

Motivar está relacionado con:

- El desarrollo de las personas: articular las necesidades, intereses y afectos de los individuos con las de la organización (o con la política pública, si ocurre) favoreciendo y construyendo los elementos de interés común y que fundamenten la motivación.
- La creación de equipo: aceptando las limitaciones propias del entorno público, crear un equipo que se sienta como tal y comparta el proyecto público (objetivos del servicio, de la política, etc.).
- El impulso de la cultura organizativa deseada: en el ámbito organizativo, el líder debe favorecer la cultura necesaria. La cultura hace que las personas vean claramente qué se tiene que hacer y qué no, qué prioridades exisen para que se desarrollen unos comportamientos que se extiendan a toda la organización y que ayuden a la consecución de la visión y la estrategia.

Realizada esta primera aproximación al concepto de liderar y a su utilidad dentro de las organizaciones públicas, vale la pena que, para acabar de delimitarlo, nos preguntemos: ¿dirigir es igual que liderar? Por cuanto hemos dicho hasta ahora, la respuesta sería negativa. No son pocos los autores y expertos a quienes gusta reducir la función de dirigir a la de liderar, o contraponer los conceptos dirigir (o gestionar) y liderar. No es conveniente reducir la dirección a la función de liderazgo. Dirigir es algo más amplio y rebasa las relaciones interpersonales en que se fundamenta el liderazgo. Dirigir se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades que acti-

van y disponen (utilizan) un conjunto de recursos (entendidos éstos en un sentido muy amplio: recursos económicos, personas, reputación, tiempo directivo…) orientándolos a la consecución de un determinado fin o resultado. No es el momento de reflexionar globalmente sobre lo que significa dirigir, pero muchas funciones de las actividades que lo componen tienen como fundamento la gestión de prioridades, la gestión de la información, la concepción de ideas, estrategias, proyectos, etc. (MacKenzie, 1969), que son fundamentales en la dirección y que desbordan el concepto de liderazgo que se circunscribe a una relación interpersonal.[4]

Antes de acabar esta aproximación a la esencia de liderar, y ya que hablamos de liderar en el ámbito público, es importante tratar de dar respuesta a la pregunta: ¿es igual liderar en el ámbito público que en el privado? En un estudio previo (Losada, 1995) dinos una respuesta completa y matizada, que intento resumir a continuación. En parte sí que es igual en los dos sectores (liderar se fundamenta en la relación interpersonal y siempre implica orientar y motivar a las personas implicadas, sea en el ámbito público o en el privado); pero, en parte, no es igual. Como expondremos más adelante, el entorno en que se ejerce el liderazgo influye: así, no es igual liderar grupos pequeños en la empresa privada que hacerlo en organizaciones públicas complejas y burocráticas. Los recursos y posibilidades para ejercer el liderazgo varían sustancialmente. Nos extenderemos un poco más sobre estas diferencias al final del capítulo.

Sin embargo, aquí es más relevante destacar la diferencia entre el ejercicio del liderazgo en las organizaciones (tanto si son públicas como si son privadas) y el liderazgo en el ámbito político. En las organizaciones (públicas o privadas) se piensa y ejerce el liderazgo con el propio equipo que, generalmente, siente una depen-

4. La confusión entre dirigir y liderar nace de definiciones de dirigir muy restrictivas, pero muy divulgadas. Por ejemplo, la definición de Peter Drucker en la cual se afirma que dirigir es obtener resultados por medio de otras personas. Partiendo de esta afirmación dirigir y liderar son conceptos que casi coinciden y que, en todo caso, se solapan. En este capítulo se entiende «dirigir» en un sentido más amplio: en términos de Mintzberg, «dirigir» no sólo es conseguir resultados por medio de otras personas, sino también por medio de los sistemas de gestión y la misma y directa actuación del directivo. Así, además de los roles vinculados con las relaciones interpersonales (como es el caso del liderazgo), tenemos roles de decisión, informativos y de control, etc.

dencia formal respecto al líder. En el ámbito político, el ejercicio del liderazgo se dirige a un amplio abanico de personas, grupos o organizaciones involucrados en la política pública, la mayor parte de los cuales son autónomos o sobre los que el líder político ejerce poca capacidad de acción directa y autoridad formal. Esta diferencia es más profunda y significativa que la que se deriva de la titularidad pública o privada de una organización, aunque ésta también sea importante. Se trata de una distinción clave: no podría haber nada peor que un ministro de Sanidad que se autopercibiera como líder de sus directores generales y de los funcionarios de su departamento. El líder político debe ejercer un liderazgo sobre todo el sector que cae dentro de su responsabilidad; en este caso, el sector sanitario incluye a los ciudadanos como potenciales pacientes y usuarios del sistema público-privado de sanidad del país: centros públicos, concertados y privados, mutuas, etc. Se lidera todo un ámbito de la acción política, no una determinada organización.

Estas reflexiones llevan fácilmente a un corolario: los requerimientos para ser un buen líder político varían respecto a los de un líder empresarial, aunque existan numerosos elementos en común.

Pero vamos primero a los elementos comunes a la mayor parte de liderazgos.

Evidencias sobre el liderazgo

El amplio conjunto de estudios e investigaciones sobre el liderazgo permite ya realizar algunas afirmaciones, a las cuales he dado, por su firme garantía empírica, el pretencioso nombre de *evidencias*. He escogido las que considero más relevantes para los directivos que ejercen actualmente su función al frente de unidades, organizaciones e instituciones públicas, aunque son generales en casi todo el espectro de líderes organizativos.[5]

5. Se excluyen las evidencias relacionadas con los conflictos organizativos e interpersonales y otros aspectos y peculiaridades vinculados con el liderazgo (como, por ejemplo, las cuestiones de género).

Primera evidencia: hay algunos rasgos de la persona que aparecen con más frecuencia entre las que ejercen el liderazgo, pero en ningún caso son imprescindibles.

Durante todo el siglo pasado, especialmente desde los estudios pioneros de Terman (1904), los expertos han intentado identificar características comunes en los líderes para poder deducir los rasgos que son propios del liderazgo, con la finalidad de entender el surgimiento de los líderes y conducir a decisiones vinculadas con la selección de personas al frente de proyectos y organizaciones privadas y públicas.

Parece que algunas características se dan más frecuentemente entre las personas que ejercen el liderazgo. Existe un cierto acuerdo (aunque haya autores que lo cuestionan) sobre el hecho de que la persona que ejerce satisfactoriamente la función de líder suele tener más presencia de algunos de los factores que se enumeran a continuación que la media de su grupo de seguidores:

- Factores de capacidad: energía y vitalidad, inteligencia, rapidez para captar las cuestiones, facilidad verbal, originalidad en la resolución de problemas, juicio, personalidad y convicciones propias[6] y predisposición para absorber el estrés y tolerar la frustración.
- Factores de historia previa de resultados meritorios: en la formación, el conocimiento, el ámbito deportivo, etc.
- Factores de estatus: condición socioeconómica y de aceptación por sus iguales.
- Factores de responsabilidad: iniciativa, capacidad de asumir los riesgos y las consecuencias de sus acciones, persistencia, cierto grado de agresividad, confianza en sí mismo, voluntad de éxito y dependencia. Así, por ejemplo, podríamos decir que poseen una propensión hacia la asunción de responsabili-

6. Parece probado que un rasgo muy presente entre los líderes es el hecho de que en su vida profesional se ven afectados de manera directa por sus convicciones y valores. Aunque su autopercepción es que son personas equilibradas, no es extraño observar una tendencia hacia patologías como la compulsión, el narcisismo o el sentimiento de persecución, entre otros. Entre los factores motivadores de los líderes más identificados en los estudios existentes se producen los siguientes: identificación con la organización o sus fines, posición en la organización, compensaciones de distintos tipos de carencias, etc.

dades y la ejecución de tareas y la consecución de objetivos de manera vigorosa y persistente superior a la media.
- Factores de participación: sociabilidad (iniciativa en las relaciones sociales), cooperación, adaptabilidad y humor. Con capacidad de estructurar sistemas de interacción personal y social.

Sin embargo, de este conjunto de «hallazgos» de la investigación en materia de liderazgo no se debe concluir ningún dogma. Personas con otros perfiles o con algunas de estas características poco desarrolladas han sido, son y serán muy buenos líderes. Los rasgos indicados pueden orientar, pero no son elementos determinantes.

Segunda evidencia: de todos los atributos mencionados, parece que las competencias interpersonales son centrales en el ejercicio del liderazgo.

Esta afirmación es coherente con el hecho de que, en esencia, el liderazgo es una relación interpersonal y que en la actividad de la alta dirección pública la media de tiempo de relación con los otros es muy elevada, en torno al 80-90 por 100 (Losada, 2003).

Los rasgos que parecen estar más vinculados con el liderazgo son la capacidad de observar y comunicar (para permitir promover las relaciones con los otros); la autenticidad, el afecto y la empatía (entendida como la capacidad de comprender los comportamientos y las motivaciones de los otros) y la gestión de conflictos. Para todos estos rasgos hay un fundamento empírico muy amplio que afirma su relación con el liderazgo.

Tercera evidencia: los estilos de liderazgo son contextuales.

Se ha investigado mucho sobre los estilos de liderazgo. El estilo se refiere a cómo se ejerce este liderazgo. En un determinado proceso de simplificación (excesivo, sin duda) los distintos estilos se han reducido en tres: autoritario, *laissez-faire* (que aquí llamaremos *desresponsabilizado*) y democrático. Es decir, de las diversas características de un estilo de liderar, los investigadores se han centrado en el criterio del grado de participación en la toma de decisiones como el más relevante para entender el funcionamiento del liderazgo.

La evidencia de que se dispone hasta la fecha es que un estilo u otro son eficaces según el contexto, es decir, el entorno en que se ejercen.

Del estilo autoritario se puede afirmar que provoca más rechazo cuando el equipo es más maduro profesionalmente (más preparado para la tarea y con un vínculo afectivo más fuerte con ésta). No obstante, parece que puede ser útil en determinadas circunstancias: a) en situaciones en que la consecución de la tarea o de los resultados (a corto plazo) sea perentoria; b) en fases iniciales de la constitución de grupos (en que hay que definir objetivos, estructura…), y c) en general, en organizaciones muy formalizadas (estructuradas y de gran magnitud). En estos casos, los seguidores valoran el estatus la posición y el poder.

El estilo *laissez-faire* o desresponsabilizado es aquel en que se produce una inhibición para intervenir; es decir, una ausencia ante las cuestiones de cada día. «Lo que la gente tiene que hacer es cosa suya», es una expresión paradigmática (y un poco exagerada) de este estilo. Es un estilo poco activo, poco asertivo. La evidencia empírica demuestra que es el estilo menos eficiente: los líderes tienden a ser infravalorados y poco reconocidos por los subordinados; la productividad, la cohesión y la satisfacción tienden a sufrir. Este estilo no debe confundirse con los efectos positivos que posee, en general, la autonomía de los subordinados o colaboradores y que conducen a un liderazgo que a veces se califica de delegatorio y que actúa más creando las condiciones adecuadas y actuando por excepción. Es un estilo de liderazgo que está presente, pero que con frecuencia no baja a los detalles ni se implica directamente en lo que pasa de forma cotidiana.

El estilo democrático, en el cual el subordinado interviene de manera real en la toma de decisiones, en mayor o menor medida, suele ser especialmente positivo en situaciones en que existe un grado desarrollado de madurez profesional de los subordinados: un conocimiento profesional alto de lo que se tiene que hacer y un vínculo afectivo con la tarea u organización.

En general, parece que la ya clásica teoría de Blake y Mouton sobre la necesaria avenencia entre el grado de madurez del colaborador y el estilo de liderazgo continúa teniendo fundamento empírico (bien que con matices) y utilidad para la dirección.

Dejamos para más adelante la referencia al liderazgo carismático.

Cuarta evidencia: la orientación del liderazgo hacia la tarea y las personas al mismo tiempo parece que es la más eficaz en la mayor parte de situaciones.

Mediante técnicas estadísticas (básicamente el análisis factorial), el conjunto de actuaciones de un líder se ha agrupado en:

- Actuaciones de consideración, relacionadas con la orientación a las personas, a las relaciones interpersonales, a la participación, etc.
- Actuaciones de iniciación de estructura relacionadas con la orientación a la tarea, a lo que se tiene que realizar.

Cada persona tiene tendencia a seguir un conjunto u otro de actividades: líderes más orientados a las personas; líderes más orientados a la tarea. La evidencia empírica sugiere que una fuerte combinación de las dos (alta orientación a la tarea y también a la persona) es la que caracteriza al liderazgo más eficaz. Y al revés, bajas orientaciones a personas (propias del estilo *laissez-faire*) y a tareas es la tendencia menos eficaz.

Quinta evidencia: los seguidores condicionan considerablemente lo que pueden y deben hacer los líderes.

En esta relación interpersonal (que es el liderazgo), en la cual se intercambian beneficios, las necesidades o demandas de los seguidores afectan de un modo sustancial. En un estudio reciente, cuya peculiaridad es poner más énfasis en los seguidores que en el líder, esta afirmación se observa con claridad: Goffee y Gareth (2006) identifican las necesidades de los seguidores que afectan sustancialmente al liderazgo. En este estudio se mencionan cuatro requerimientos que los seguidores (de organizaciones en sociedades desarrolladas y en las cuales los profesionales son cada vez más exigentes) reclaman en la relación de liderazgo:

- Autenticidad: reclaman del líder sinceridad y que se muestre como es.
- Sentido (significación): existe una profunda necesidad humana de encontrar sentido y razón de estar en una actividad fun-

damental de sus vidas y necesitan un reconocimiento de su contribución a este proyecto.
- Ilusión/pasión.
- Sentido del grupo o comunidad.

Sexta evidencia: de la relación interpersonal se desprende, para el líder y los seguidores, un conjunto de beneficios psicológicos, materiales y sociales.

En la relación de liderazgo, cada persona obtiene algo distinto dependiendo de las carencias y necesidades. Un análisis grupal es insuficiente: hay que llegar al análisis individual. Así, por ejemplo, seguidores firmemente orientados a conseguir resultados o a la tarea que deben llevar a cabo, valoran liderazgos orientados a la tarea. Por el contrario, se encontrarían incómodos con líderes orientados a las personas. Los beneficios mencionados antes suelen ser: información necesaria, recibir directa o indirectamente criterio (cuando el líder actúa como modelo), *feedback* sobre el trabajo, defensa por parte del líder de los intereses de la unidad o grupo delante de los superiores, etcétera.[7]

Séptima evidencia: el conocimiento de las actividades que se van a llevar a cabo es un factor clave.

Hoy en día se han puesto tan de moda los factores de relaciones interpersonales y las emociones que el elemento cognitivo y las competencias vinculadas a la tarea que hay que desarrollar han pasado a un segundo término. No obstante, en situaciones en que sea clara la definición del problema que hay que resolver y la solución y la puesta en práctica de ésta (véase Heifetz), el componente de experto vuelve a ser clave: la inteligencia (que da grados de correlación positiva

7. El lector me permitirá una breve nota en cuanto al *feedback* que realiza el líder sobre el subordinado en el trabajo, ya que en el ámbito público éste es uno de los problemas que parece más frecuente. Un juicio negativo sobre el trabajo realizado suele ser malinterpretado y generar consecuencias no deseadas. El *feedback* posee muchos requisitos para ser efectivo: debe ser ajustado, aplicarse en el momento oportuno, fundamentado… y ofrecido por alguien a quien se reconozca autoridad, conocimiento y confianza. En definitiva, el juicio sobre el trabajo o el comportamiento de los subordinados exige ser tratado con mucha atención.

con el liderazgo superiores a 0,5); la experiencia; los conocimientos específicos de la tarea que se va a llevar a cabo; el acceso a la información necesaria; la intuición… Todo esto vuelve a ser muy relevante para la emergencia y el mantenimiento de un líder en las situaciones mencionadas.

Octava evidencia: el liderazgo es transferible de una situación a otra.

Hay una amplia constatación de que la tendencia del líder a emerger en un grupo se vuelve a repetir cuando este líder se pone al frente de otro grupo. Sin embargo, no existe garantía de que el efecto positivo de un liderazgo se transfiera a otro grupo. Aquello que en un grupo fue positivo y eficaz no está garantizado que lo sea en otra situación. Por desgracia, no es raro que el líder de un grupo (en el cual haya tenido un impacto positivo) se transfiera a otro grupo y que, a pesar de mantener su papel, sea un mal líder y provoque un impacto negativo.

Esta realidad remarca la necesidad de abordar los cambios de liderazgo con dosis importantes de reflexión.

Novena evidencia: el liderazgo es contingente.

La relación de liderazgo es diferente en cada caso dependiendo (además de las características propias del líder) de los rasgos siguientes:

- De las peculiaridades del grupo de subordinados (ya se ha apuntado la importancia del grado de madurez de los subordinados y la tipología de problemas para tratar, entre otros).
- Del entorno organizativo concreto en que se enmarcan el líder y los subordinados: magnitud, estructura, cultura de la organización, etc.
- Del entorno general.

Se puede afirmar, por ejemplo, que las características de la tarea para llevar a cabo delimitan el posible liderazgo (estructura, claridad, existencia o no de rutinas, complejidad, interdependencias…). Dicho de otro modo, moderan cuán diferente puede ser el liderazgo.

Sin embargo, cabe afirmar que todavía existe cierto grado de desconocimiento sobre cómo afectan al liderazgo las variables de

contexto. Es un campo muy necesitado de investigación y en que sería ideal disponer de una teoría contingente sobre el liderazgo. En los últimos apartados de este capítulo procuraremos avanzar en la construcción de esta teoría contingente, haciendo referencia a cómo afecta el liderazgo a la realidad del ámbito público.

Gestionar lo que está en nuestras manos: los recursos propios necesarios pera el liderazgo

Liderar no es sencillo. El conocimiento acumulado identifica algunas cautelas que debemos considerar. Sin embargo, es una función muy natural, muy vinculada a la misma naturaleza de la persona, lo que no significa que se nazca líder. Nada más lejos del planteamiento de este capítulo y de la posición de su autor. Delante de la reiterada pregunta de si el líder nace o se hace, vale la pena responder con un símil. Para tocar el piano ayuda haber nacido con oído, pero no basta: hace falta mucho estudio y práctica. Por el contrario, todo el mundo con estudio y horas de práctica puede tocar el piano, especialmente cuando no se le pide que se sea un Rubinstein. Igualmente, liderar se puede basar en algunos rasgos propios, naturales de la persona, pero el elemento fundamental para ejercerlo adecuadamente se encuentra en la propia experiencia y la reflexión al respecto, con la ayuda del conocimiento existente: en definitiva, se puede aprender.

Si ello es así, la pregunta es: ¿cómo puedo favorecer esta reflexión?, ¿qué variables (competencias) tengo que trabajar para mejorar como líder? Cualquier respuesta fácil traicionaría una respuesta correcta. Pero sí que podemos afirmar con rotundidad, como ya hemos hecho, que el liderazgo es, en esencia, una relación interpersonal: la formada por el líder y los seguidores. De esta relación, sólo una parte está en manos del directivo para poder actuar inmediatamente en su mejora: la propia persona y, por lo tanto, el desarrollo de las propias competencias. Pasamos, pues, a identificar las más relevantes.

Sobre competencias directivas hay centenares de modelos. Nos atrevemos aquí a exponer un modelo más de competencias sobre las cuales reflexionar y trabajar. Proponemos el modelo LEAD, desarro-

llado por el profesor Richard Boyatzis, con quien ha colaborado un equipo de profesores de ESADE dirigido por el profesor Ricard Serlavós. Esta lista tiene la peculiaridad de ofrecer un importante fundamento empírico y una fuerte orientación práctica.

Como todo modelo, éste también es provisional: en la medida en que se avanza en el conocimiento sobre el liderazgo, éste y todos los modelos de competencias estarán sometidos a cambios. Es bien cierto que el LEAD tiene una relativa y envidiable estabilidad, si tenemos en cuenta que su origen remoto está en los trabajos de Boyatzis cuando, en los años setenta, publicó el libro *The Competent Manager*, que fue durante años una referencia obligada.

Finalmente, antes de entrar en el modelo hay que hacer una advertencia al reflexionar sobre estas competencias y cómo desarrollarlas en el marco de las evidencias que acabamos de repasar (especialmente las que se refieren a la validez contextual de cualquier afirmación sobre el liderazgo): el contexto enfatiza, fortalece, reduce e incluso cambia aspectos que podemos considerar universales en el liderazgo. Dicho esto, paso a presentar el modelo:

El modelo parte de un conjunto de constataciones que subrayan más que otros algunas de las características que hemos visto sobre el liderazgo en los dos apartados anteriores. Seguimos aquí a Serlavós (2006):

- El liderazgo es esencialmente un ejercicio de relación interpersonal de influencia que requiere visión de futuro, credibilidad, transmisión de optimismo y una buena dosis de coraje. Únicamente una adecuada combinación de estos ingredientes convierte a un administrador eficaz en un líder inspirador.
- Los mejores líderes consiguen sintonizar con los otros y (con)moverlos desplegando un conjunto de competencias basadas fundamentalmente en la inteligencia emocional.[8]
- En la base de la inteligencia emocional hay un buen conocimiento de uno mismo. Trabajar esta faceta es, por lo tanto, un aspecto crucial de un programa de desarrollo.

8. Boyatzis, Serlavós y su equipo entienden por *inteligencia emocional* la capacidad de reconocer y regular adecuadamente las emociones y conseguir con ello un mejor dominio de uno mismo y de las relaciones con los demás.

- Las competencias emocionales se pueden desarrollar, pero aprender o mejorarlas requiere un esfuerzo voluntario, sistemático y continuado de cambio personal. Este esfuerzo tiene que basarse en una estrategia de aprendizaje que tenga en cuenta el estilo de aprendizaje y las circunstancias y el contexto de trabajo de los participantes.
- Se aprende mejor cuando se construye sobre los propios puntos fuertes y no sólo incidiendo sobre las carencias.
- El *feedback* es necesario como base para el crecimiento y el desarrollo. Así pues, aprender a dar y recibir *feedback* resulta una actividad fundamental en este tipo de recursos.

De acuerdo con lo que se ha comentado hasta aquí, las competencias a las que hay que prestar atención y, si procede, desarrollar (con las advertencias que ya he señalado) son las que aparecen en el cuadro 11. Son competencias en las que podemos fundamentar nuestra capacidad como líderes, en la medida en que seamos capaces de desarrollarlas.

Contra las modas. La discutible utilidad del líder carismático

En la gestión, como en la alta costura, hay modas. Esta realidad tiene mucho de pernicioso. A veces, las modas las imponen la presión de consultores, las escuelas de negocios, la prensa especializada… Todo va bien cuando a uno le va bien la moda, y mal en los demás casos, como sucede con el liderazgo carismático.

En un atractivo artículo, el profesor Rakesh Khurana (2004) analiza el hecho de que hasta los años ochenta los líderes empresariales eran poco conocidos por la sociedad en general. Pero diversos factores, entre los que se encuentra sin duda el capitalismo popular (el hecho de que millones de personas se convirtieran en accionistas de empresas directamente o mediante fondos de inversión o planes de pensiones), cambiaron esta situación de escaso conocimiento de los líderes empresariales e hicieron que la figura pública del líder empresarial adquiriera más peso: era la época de Lee Iacocca (a finales de los setenta y principios de los ochenta al fren-

CUADRO 11. Diccionario de competencias emocionales y sociales (ESCI-U_ESADE)

Capacidades de conocimiento personal	Dominio personal	Conocimiento de los demás	Habilidades sociales	Capacidades cognitivas
Autoconciencia emocional Es la conciencia y el reconocimiento de los propios sentimientos y entender cómo afectan al propio comportamiento. También es la conciencia de los propios puntos fuertes y oportunidades de desarrollo. Incluye buscar feedback y ayuda de los demás cuándo y dónde sea necesario.	*Orientación a la consecución* Es buscar la mejora del propio cumplimiento y el de los demás estableciendo unos objetivos medibles, que sean un reto, y calculando el riesgo que comportan. Incluye también enseñar y aprender constantemente para mejorar.	*Empatía* Es entender a los demás.	*Gestión de conflictos* Es hacer aflorar el conflicto, reconocer los sentimientos y los puntos de vista de todas las partes y redirigir la energía hacia un ideal común que todo el mundo pueda adoptar.	*Pensamiento sistémico* Es ver una serie de cosas o procesos dentro de un conjunto de múltiples interrelaciones causales.
	Adaptabilidad Es la capacidad de cambiar el comportamiento con el fin de adaptarse mejor a las situaciones. Frecuentemente se relaciona con la tolerancia frente a la ambigüedad y la incertidumbre.	*Comprensión organizativa* Es entender las relaciones y las redes de relaciones organizativas y cómo se realizan las cosas en una organización.	*Desarrollo de los otros* Es ayudar a los demás a desarrollarse. Incluye entender sus objetivos, sus puntos fuertes y débiles para fomentar que la persona despliegue sus habilidades o mejore su rendimiento con vistas a conseguir un objetivo.	*Reconocimiento de pautas* Es identificar una pauta en una mezcla de datos desorganizados o aparentemente inconexos.
	Autocontrol emocional Es la inhibición de las necesidades y los deseos personales en beneficio de las necesidades de la organización, de la familia o del grupo, gestionando los impulsos y las emociones negativas e incluso canalizándolos de forma útil.		*Influencia* Es la capacidad de convencer de manera persuasiva y atractiva a los demás sobre los beneficios que comporta adoptar una actitud, una opinión o una posición (es decir, hacer que los demás hagan o piensen lo que queremos que hagan o piensen).	
	Visión positiva Es ver las circunstancias, uno mismo y los demás, de una manera positiva y llena de posibilidades		*Capacidad de inspirar (liderazgo inspirador)* Es la capacidad de inspirar y empujar a los otros a seguir al líder, a través de la transmisión de una visión convincente o compartida de la organización. *Trabajo en equipo* Es la capacidad de estimular a los integrantes de un grupo para que trabajen juntos de forma efectiva.	

FUENTE: Goleman, Boyatzis y McKee (2002). La versión que se ofrece tiene algunas adaptaciones del autor para facilitar la comprensión (elaboración propia).

te de Chrysler), de Steve Jobs (al frente de Apple Computers), del condenado actualmente a prisión Jeff Skilling (de Enron)… y muchos otros.

El líder carismático se caracteriza por:

- Ser visionario (ve cómo podría ser el mundo) y estar apasionado por esa visión.
- Pedir abnegación para alcanzar esta visión y estar dispuesto a aceptar altos sacrificios personales para conseguirla. Por ello pide, e incluso exige, la adhesión de sus seguidores a esta visión. Él está firmemente comprometido y no entiende que el equipo no lo esté.
- Por norma general, es una persona con una personalidad atractiva y motivadora. Suele ofrecer seguridad a quien está con él en el proyecto y sabe ayudarlo.
- Conocer (o pretender conocer) la respuesta a los problemas.
- Ser un estratega creativo, con visión de conjunto.

La estrategia básica de un líder carismático es desestabilizar deliberadamente las organizaciones que dirige para posibilitar su visión. La cuestión más relevante aquí es decir que no existe ninguna evidencia (estadísticamente significativa) de relación entre un liderazgo carismático y una eficacia o eficiencia superiores.

Como siempre, la clave se halla en el contexto. Si nos encontramos en situaciones que requieran una transformación radical —con una nueva visión que rompa con las tendencias existentes y cree el futuro, en que haya que movilizar un número significativo de personas para la consecución de esta visión— en estas situaciones es preciso un líder carismático y ésta es la opción correcta.

Si en lugar de necesitar cambios radicales, lo que se necesita son procesos de cambio progresivos, cierta estabilidad, etc., que son los casos más frecuentes en las organizaciones públicas, un líder carismático representa un peligro real para el buen funcionamiento de la organización.

En estas circunstancias es preciso un líder diferente, que tenga los pies en el suelo, que vea la realidad tal como es, que sepa profundizar en los problemas (entrar a fondo cuando sea preciso), que sepa gestionar el tiempo y esperar, propiciar cambios graduales, ensayar y

aprender de los errores, que busque compromisos, etc., lo que Joseph Badaracco (2002) llama «un liderazgo sereno».

Para acabar este apartado sobre el líder carismático, es importante destacar que las características de este líder no acaban aquí. Tal como identifica el profesor Michael MacCoby (2000), una agudización del rasgo carismático suele generar personas con ambición de poder y gloria desmesurada (prefieren más ser admiradas que apreciadas), con un deseo intenso por competer y una tendencia al narcisismo, unas veces ponderado y otras patológico. El éxito les puede llevar a aislarse emocionalmente, lo que puede ocasionarles un alto grado de desconfianza y dificultar la capacidad de escuchar consejos y advertencias, que es clave. Este proceso, en los casos agudos, puede conducir a la paranoia, y hacer que sean hipersensibles a las críticas, y se puede desencadenar fácilmente cuando se producen éxitos reales que les conducen con facilidad a sentirse superiores.

Visión contingente del liderazgo

La afirmación reiterada, a lo largo de todo este capítulo, de que el liderazgo está en función del contexto hace que tengamos que entrar a fondo en una visión contingente del liderazgo. Es decir, identificar qué variables son las que influyen en el liderazgo y en qué sentido lo hacen. En este campo de conocimiento, tal como ya he avanzado, sólo se han dado algunos pasos. En el caso de los directivos públicos, existen dos variables del contexto que nos parecen capitales, ya que afectan con fuerza a la función del líder: la tipología de problemas/soluciones que deben abordarse (en la que seguiremos a Heifetz, 1995) y la diferencia entre liderazgo en puestos políticos y funcionariales (en la que seguiremos a Losada, 2003).

Variables del contexto: problemas y soluciones que el líder tiene que afrontar

Entre las reflexiones sobre el liderazgo en el sector público que se han realizado en las últimas décadas, destaca el trabajo de Heifetz

(1995). Para Heifetz existen cinco funciones básicas del liderazgo: identificar los problemas, proteger a los afectados, orientarlos, controlar el conflicto potencial o real y mantener las normas del grupo. La función de liderar se llena de un contenido u otro según la situación que hay que afrontar sea: a) de tipo «técnico» (se conoce el problema y las posibles soluciones), como es el caso de la concesión de licencias o autorizaciones, o problemas específicos de circulación vial, o determinados problemas de salud pública, en los que se identifica adecuadamente el problema y se le da tratamiento, y b) de índole adaptativa (la definición de la cuestión es poco clara y no hay soluciones: se tienen que crear), tales como los problemas medioambientales globales, o de inmigración, o de convivencia. La visión contingente de Heifetz se puede resumir en el cuadro 12.

CUADRO 12. Variables que definen el contexto

Situación	Definición del problema	Solución e implementación	Punto principal de responsabilidad del trabajo	Tipo de trabajo	Ámbito público más propicio a este tipo de situaciones
Técnica	Clara	Clara	Experto/líder	Técnico	Administración pública/agencias ejecutivas
Mixta	Clara	Requiere aprendizaje	Experto/líder + seguidor	Técnico y adaptativo	Agencias ejecutivas/ Administración pública
Adaptativa	Requiere aprendizaje	Requiere aprendizaje	Seguidor > experto/líder	Adaptativo	Político

FUENTE: adaptado de Heifetz (1995).

En estos tipos de situación, las funciones propias del liderazgo cambian su contenido, como se observa en el cuadro 13.

CUADRO 13. Funciones del liderazgo según el contexto

Función del líder	Contexto técnico	Contexto adaptativo
Dirección	El líder facilita la definición y la solución del problema.	El líder identifica el reto adaptativo, proporciona un diagnóstico de la situación y plantea preguntas sobre las definiciones y las soluciones de los problemas.
Protección	El líder protege de amenazas externas.	El líder desvela las amenazas externas.
Orientación	El líder orienta.	La autoridad desorienta los roles actuales o resiste la presión para orientar a las personas en los nuevos roles demasiado rápidamente para favorecer el cambio y la búsqueda de soluciones.
Control del conflicto	El líder restablece el orden.	El líder expone un conflicto, o deja que surja, aunque controla que no sea pernicioso.
Mantenimiento de las normas	El líder mantiene las normas.	La autoridad cuestiona las normas o permite que se cuestionen.

FUENTE: adaptado de Heifetz (1995).

Ésta es, sin duda, una de las aproximaciones contingentes más potentes y que permite orientar el tipo de liderazgo en el ámbito público. Las políticas de recursos humanos en el ámbito público se tendrían que diferenciar en función de la clase de entorno donde se tiene que ejercer la dirección. El hecho de que los problemas técnicos sean más propios de la Administración pública y los adaptativos más propios de un entorno político hace que sea relevante analizar más detalladamente las diferencias entre el liderazgo público político y el liderazgo propio de la alta función pública.

Variables de contexto: puestos políticos frente a puestos funcionariales

Para ello seguiremos a Losada (2003). En primer lugar, analizaremos con más profundidad los problemas/soluciones que se deben abordar para conectar las propuestas que se formularán seguidamente con el modelo contextual de Heifetz, que acabamos de ver.

Después reflexionaremos sobre los roles directivos, y especialmente sobre el liderazgo. Empezaremos con el caso de los directivos políticos y, por comparación, se podrán deducir las peculiaridades propias de la alta función pública,[9] que se estudiará al final de este apartado.

Los directivos en posiciones políticas

Características de los problemas y soluciones que debe abordar el directivo político

Hay algunos rasgos propios de las demandas/problemas (y soluciones) a los que se enfrenta el directivo político. A menudo son problemas con un grado superior (al que se enfrenta el directivo funcionarial) de ambigüedad en lo que ha pasado, en las intenciones, en la relación entre fines y medios y en los impactos que se obtienen. Se trata precisamente de problemas/demandas llamados *adaptativos* o *políticos* en contraposición a los llamados problemas *técnicos* (véanse Noordegraaf, Heifetz, Garishankar, etc.). Es probable que esta ambigüedad esté basada en el hecho de que se trata de problemas arraigados en procesos participativos cuyos actores interactúan entre sí, con intereses contrapuestos y cambiantes.

El estudio de Losada (2003) permite afirmar que el directivo político se enfrenta con más frecuencia a demandas «atípicas», caracterizadas porque existe un mayor número de personas involucradas y por un gran volumen de interrelaciones. Además, proba-

9. Para favorecer la comprensión de la distinta naturaleza de problemas y soluciones que tienen que abordar los directivos (líderes) políticos con respecto a los directivos funcionariales, se ejemplifica con los casos más extremos o distantes. No se aborda aquí el caso de los directivos profesionales en la Administración pública, hoy una sólida realidad en las administraciones de los países institucionalmente más adelantados. En España han aparecido de manera progresiva en el ámbito local. Son directivos que no tienen por qué ser funcionarios, pero que están sometidos al principio de capacidad. El órgano político que tiene la autoridad para nombrarlo sólo cuenta con una discrecionalidad limitada: además de estar sometido al mencionado principio de capacidad normalmente sólo se puede escoger dentro de una terna que le presenta una comisión especializada (a veces dependiente del Parlamento). Su evaluación (su responsabilidad o marco de *accountability*) se basa no sólo en la responsabilidad administrativa, sino también en la de gestión (para resultados).

blemente se trata de interrelaciones nuevas, variables y no estandardizables. Y sobre todo suelen ser demandas sin precedentes, para las que no existen soluciones previstas (ya que no se han formalizado como tales o antes no se han tratado). Para caracterizar estas demandas son necesarios tres añadidos más: a) llegan rodeadas de un gran número de demandas de menor entidad; b) la heterogeneidad de las demandas es muy amplia (lo que no permite una alta especialización); y c) la mayor parte de las demandas proviene de más allá de las fronteras organizativas. Es más, estas características comportan una solución difícil de diseñar o implantar, ya sea por motivos técnicos, económicos o sociales (de poder). Esta ausencia de solución técnica previa obliga al directivo político a tener que actuar en la ambigüedad o en un desconocimiento, cuanto menos, relativo: desconocimiento de qué soluciones tienen las demandas, desconocimiento de qué implicaciones y consecuencias pueden comportar, desconocimiento de la viabilidad técnica o económica, etc. En definitiva, el directivo político se mueve más en la ambigüedad que en la certeza. Todo esto comporta, como se ha dicho, la necesidad de un liderazgo externo adaptativo, en términos de Heifetz (1995). Si los problemas pudieran ser tratados con los programas, procedimientos, políticas, etc., previstos, probablemente no llegarían a la mesa del directivo político y se quedarían en la del directivo funcionarial.

Un ejemplo paradigmático es el diseño de la nueva regulación de un ámbito de la actividad social (por ejemplo, una nueva regulación sobre supervisión bancaria o la regulación de las parejas de hecho). Esta clase de demandas/problemas obligan al directivo político a gestionar un proceso interactivo en el que participan muchos grupos de interés e individuos involucrados con la finalidad de obtener un resultado de acuerdo con sus expectativas. Este proceso rediseña las reglas del juego y el rol, y la responsabilidad de cada actor en un proceso de aprendizaje y adaptativo.

Roles directivos: el rol del líder en los directivos políticos

Con esta clase de problemas o demandas es especialmente necesario dedicar tiempo y dar importancia a los roles de interrelaciones perso-

nales. Comparativamente (con respecto al directivo funcionarial), los roles de representación, enlace, líder interno (o sea el liderazgo que se ejerce en la organización que depende formalmente del líder) y líder externo (o sea el liderazgo que se ejerce o que se intenta ejercer con el conjunto de *stakeholders* externos que se ven afectados por el programa público o la política pública) adquieren una gran importancia. Actuar sobre un entorno como el que se ha descrito, para aportar soluciones, exige que el directivo político conceda importancia y tiempo al rol representativo, al rol de enlace (para poder actuar sobre una red más amplia y menos formalizada que la del directivo funcionarial) y al rol de líder externo. A través de todos ellos, el directivo puede actuar en el entorno creando o ayudando a crear una nueva visión, nuevos modos de abordar las demandas/problemas, o dedicarse al *politics* creando una coalición a favor de sus propuestas o reduciendo las oposiciones.

Aquí es interesante destacar la importancia del rol de líder externo, o sea el liderazgo que se ejerce no con las personas del propio equipo, sino con personas externas: ciudadanos afectados, instituciones públicas y privadas afectadas, etc. Sorprendentemente, este rol de liderazgo externo ni siquiera es considerado por muchos de los expertos en gestión (Mintzberg, 1994; Stewart, 1988; Kurke y Aldrich, 1983): el ámbito de actuación del directivo público es, tal como hemos dicho, no sólo su unidad organizativa (ministerio, dirección general, etc.), sino el sistema social sobre el que actúa, lo que comporta tener que ejercer el liderazgo sobre ámbitos en los que o no tiene autoridad o, si la tiene, no se puede asimilar a la que representa la autoridad en una estructura jerárquica. A esto se añade la ausencia de «recetas» (soluciones técnicas) para dar respuesta a la demanda social, lo que requiere no sólo orientar y motivar, sino devolver la responsabilidad a los actores sociales para que cambien sus percepciones y comportamientos. Es preciso que éstos asuman las responsabilidades y acepten entrar en un proceso conjunto de aprendizaje que conduzca a la modificación de las actitudes sociales que se deben cambiar para encontrar soluciones a los problemas planteados. Se trata de un liderazgo adaptativo, como hemos indicado en el apartado anterior (Heifetz, 1995).

Los directivos en posiciones funcionariales

Características de los problemas y soluciones que cabe abordar

En general se trata de demandas, problemas y soluciones que se mueven en un entorno de menos ambigüedad, sea porque se conoce con más detalle el problema al que hay que dar solución, sea porque las intenciones son más explícitas y claras y más formalizadas, sea porque hay unas relaciones más claras entre fines y medios, y más conocidas entre los medios y los impactos esperados. Por eso, tradicionalmente se ha considerado que estos problemas/demandas/soluciones son de índole más técnica, en contraposición a los llamados problemas *políticos* (Nordegraaf, Heifetz, Israel…).

El alto funcionario que ejerce en posiciones directivas aborda problemas y demandas que se caracterizan sobre todo porque tienen precedentes. Gracias a que se han reiterado situaciones análogas, se ha podido «invertir» más: la repetición puede permitir el ensayo, el aprendizaje, la especialización y el diseño de soluciones, e incluso el tratamiento estandarizado de los problemas.

Esto posibilita que se pueda tratar el número de involucrados e interrelaciones y que se considere que ambos —involucrados e interrelaciones— sean de menor entidad, lo que al mismo tiempo permite una percepción de menor complejidad.

Considerando el número más elevado de precedentes y la importancia de la función directiva funcionarial (en efectivos), se puede producir una especialización superior, lo que reduce el grado de heterogeneidad de las demandas. El volumen de éstas es inferior y suelen ser más internas (en parte porque la demanda externa es tratada y analizada hasta convertirse en un expediente, procedimiento, etc., considerado interno).

Las soluciones están más desarrolladas y suele haber una solución técnica para cada caso: «Si se cumplen los requisitos para la subvención, ésta se concede». Es decir, se está más cerca del ámbito en que las patologías son conocidas y las terapias también.

Roles directivos: el rol de líder en los puestos de la alta función pública directiva

Las especificidades de las demandas/problemas/soluciones parecen favorecer a determinados roles. Especialmente la predictibilidad y la existencia de antecedentes parecen ejercer una gran influencia en estos casos.

Como el alto funcionario en posiciones directivas se sitúa al frente de una organización que, en cierto modo, puede dar un tratamiento estandarizado de procedimientos a una parte importante de las demandas, parece que acentúan los roles de supervisión directa (como sistema de control primario para garantizar que se realiza lo que está previsto).

Por otra parte, parece que la especialización propia de las grandes organizaciones obliga a que el alto funcionario en posiciones directivas realice un superior ejercicio como rol de enlace (en el interior de la organización) para vincularse con otras unidades de las que necesita la colaboración. Este rol no se debe confundir con el de líder externo.

Por regla general, el rol de líder externo está prácticamente ausente o es muy limitado. Por el contrario, el liderazgo interno es más destacado y relevante para el alto funcionario en posiciones directivas. Cuando no se produce, la ausencia de dirección y motivación queda manifiesta en la unidad, que carece de clima de equipo y sufre por una cultura organizativa muy poco acorde con la deseada.

Conclusiones: constataciones y recomendaciones

Llegamos al final del capítulo y vale la pena pasar de una actitud expositiva a otra más normativa, es decir, qué debemos hacer. Esta actitud tiene un importante riesgo: hemos dicho que lo que se afirma sobre el liderazgo depende del contexto y por ello las recomendaciones que formulamos dependerán mucho más de ese mismo contexto. Así, dichas recomendaciones se deben leer con el filtro propio del contexto específico que vive cada directivo y especialmente con el filtro de la propia experiencia. Hecha esta advertencia, procedemos a enume-

rar algunas de las constataciones y recomendaciones más importantes:

- El liderazgo es una pieza clave en la función de dirigir: motiva y orienta el conjunto de las personas implicadas.
- El liderazgo es, sobre todo, una relación interpersonal.
- En esta relación, los elementos afectivos desempeñan un papel muy relevante.
- Algunas características personales pueden ayudar en el ejercicio del liderazgo, pero en una carrera profesional es más importante el desarrollo de las competencias personales que ayuden al ejercicio del liderazgo.
- El contexto es fundamental: en él influyen variables de entorno, de la misma unidad, etc. La clase de problemas/soluciones que se deben abordar es clave para tomar una orientación hacia un liderazgo técnico-experto o hacia un liderazgo adaptativo.
- Asimismo el estilo de liderazgo y la orientación a la tarea frente a la orientación a la persona se ven afectados por el tipo de contexto. En este caso, el perfil de las personas lideradas es la variable clave sobre el contexto.
- El liderazgo carismático parece útil sólo en situaciones que exigen un grado de cambio muy acusado (radical y en poco tiempo).
- Es fundamental distinguir el ejercicio del liderazgo en una posición directiva propia de la alta función pública, de la propia de un puesto político. Ambas tienen diferencias significativas en la función de lo que persiguen y en las habilidades que cabe desarrollar.

La función del líder es importante para hacer que las organizaciones sean más eficaces y eficientes, es decir, más aptas para que las personas se puedan desarrollar como tales. Avanzar en el conocimiento de esta función es una tarea útil, pero que debe hacer cada directivo. Ojalá este capítulo haya servido de acicate y de ayuda para conseguirlo.

9. Dirección pública y gestión del compromiso de los profesionales[1]

Manel Peiró

Este capítulo revisa algunos de los fundamentos de la gestión de los profesionales y de las organizaciones en las que trabajan, dedicando una atención particular al caso de los médicos, que viven una exigencia cada vez mayor como profesionales y como miembros del hospital, institución que se ve sujeta también a presiones para mejorar su eficiencia. Los médicos, como todos los profesionales que trabajan en organizaciones, se ven sometidos a una doble demanda de lealtad, una exigencia de compromiso con la profesión y con la organización; en este capítulo se tratan los diferentes patrones de compatibilidad de estos dos compromisos.

Introducción

La gestión de los profesionales es una de las cuestiones más complejas en cualquier ámbito del *management*. El término *profesional* hace referencia al miembro de un «grupo ocupacional basado en el conocimiento, cuyos miembros ejercen un control significativo sobre su propio trabajo y disfrutan de una posición protegida en el mercado (ya sea en el de trabajo o en el de servicios profesionales)» (Mendoza, 1999: 33).

Los profesionales desarrollan una identidad como resultado de su formación y socialización e interiorizan unas normas y valores que en-

1. Este capítulo se basa en la tesis doctoral «Lleialtats contraposades? El compromís dels metges amb l'hospital i amb la professió» (2007).

fatizan el servicio a la sociedad y unos ideales altruistas (Raelin, 1986). Reivindican además unos conocimientos que no están al alcance de los que no pertenecen a la profesión, es decir, unos conocimientos certificados y sobre los que fundamentan su autonomía y el control sobre el propio trabajo. Disfrutan de un reconocimiento social que les otorga el derecho de autorregularse, reconocimiento en el que también influye el espíritu de servicio de los profesionales y el valor conferido a unos servicios que «valen más de lo que cuestan» (Oriol i Bosch, 2001).

En el contexto europeo, el sector público concentra a la mayor parte de profesionales que trabajan en organizaciones, como los profesores en las universidades o los médicos en los hospitales. La gestión de estas organizaciones tiene unas particularidades que la caracterizan y la diferencian, debido a la presencia de los profesionales. Este capítulo se centra en la gestión de dichas organizaciones y de los profesionales que trabajan en ellas, específicamente en los médicos hospitalarios y en su compromiso con el centro y con la profesión, como uno de los aspectos capitales y más específicos de la gestión de un colectivo de profesionales.

Profesionales en organizaciones: conflicto o compatibilidad

Durante la segunda mitad del siglo XX, el ejercicio de las profesiones se ha ido desarrollando de forma creciente en el marco de las organizaciones. Buena parte de estas profesiones, fundamentadas en la tradición del ejercicio libre e individual, se han integrado en organizaciones de complejidad superior, la organización de profesionales, que es algo más que una organización convencional que se esfuerza para alcanzar sus objetivos. La consolidación de la organización de profesionales ha afectado y transformado profundamente una concepción tradicional del ejercicio profesional. La organización ejerce más control y pide resultados a sus profesionales; y éstos sienten amenazada su autonomía y les cuesta entender y aceptar las exigencias de una organización más capaz, con más instrumentos de gestión y control, pero también más burocrática.

Los principios y valores de una organización burocrática no son los mismos que los de los profesionales y frecuentemente chocan. El encaje de las relaciones entre profesionales y organización se ha con-

siderado que conlleva conflictos, es decir, lo que tradicionalmente se ha descrito como el conflicto organización-profesional, hasta el punto que, convencionalmente, este conflicto se considera casi como un rasgo característico de las organizaciones de profesionales (Gouldner, 1957; Scott, 1966; Benveniste, 1987; Freidson, 1994; Mendoza 1999). El descontento, la desmotivación y la insatisfacción profesional manifestados de una forma reiterada, hay que interpretarlos como uno de los síntomas con que se presenta este conflicto.

Ahora bien, este conflicto no es el mismo en todas las profesiones; la predisposición y la forma de manifestarse es diferente en función de si se trata de una profesión de servicio a las personas, como es el caso del derecho, la medicina o la enseñanza universitaria, o de una profesión técnico-científica, como la ingeniería o la auditoría (Aranya y Ferris, 1984).

De la misma manera, no todos los miembros de una misma profesión responden a un modelo unívoco. En este sentido, Alwyn Gouldner (1957, 1958) ya describió dos conocidas tipologías —locales y cosmopolitas— entre los integrantes de un mismo grupo profesional y generalizables a otras profesiones. La tipología *locales* designa a los profesionales con una elevada lealtad a la organización, con aspiraciones de «hacer carrera» y consecuentemente más sensibles a las indicaciones y recompensas organizativas, con una fuerte orientación interna (su grupo de referencia es interno) y poco comprometidos con su especialidad profesional. La tipología de los profesionales cosmopolitas se caracteriza por la baja lealtad a la organización y el interés por adquirir nuevos conocimientos, desarrollar nuevas áreas de especialización y obtener el reconocimiento profesional de grupos externos a la organización. Las identidades locales y cosmopolitas reflejan «la tensión entre las necesidades simultáneas de lealtad y conocimiento experto que tiene la organización» (Gouldner, 1958: 444) y no parece posible que un profesional pueda ser local y cosmopolita al mismo tiempo. El propio Gouldner plantea el alcance de su trabajo: «[…] puede ser que el estudio de las relaciones entre cosmopolitas y locales en las organizaciones modernas pueda aportar indicios para el análisis del conflicto en educación, gobierno, hospital y otras burocracias […]» (Gouldner, 1958: 467).

Por lo tanto, las causas del conflicto se atribuyen a la participación simultánea de los profesionales en dos sistemas —la profesión y

la organización— y al hecho de que «la profesión y la burocracia descansan en principios organizativos diferentes» (Scott, 1966: 266). Es decir, el conflicto se produce en las organizaciones de profesionales por las dificultades de encajar las normas y valores de los profesionales, como la autonomía profesional, la conformidad con los estándares y la ética profesionales, la autoridad colegial, la lealtad y la orientación al cliente, y los requerimientos y demandas organizativas, que enfatizan la autoridad y el control jerárquico, la conformidad con las normas y regulaciones organizativas y la lealtad organizativa (Wallace, 1993). Compatibilizar las dos exigencias de lealtad no es sencillo, porque mientras los objetivos de la organización son más precisos, se hallan en gran medida explicitados y se suelen centrar en resultados cuantificables de la actividad, los de la profesión son más difusos, dado que difícilmente se puede explicitar una única forma de entender y ejercer la profesión y, por lo tanto, comprometerse con ella.

Para Mendoza (1999), las consecuencias del conflicto organización-profesional para la organización son la pérdida de productividad y creatividad de los profesionales, el aumento de la rotación, la mala relación con los supervisores, el deterioro del clima de trabajo, la pérdida de interés por la actualización de los conocimientos y las dificultades para movilizar a los profesionales en torno a los objetivos organizativos. Entre las consecuencias del conflicto para los profesionales, describe la dificultad de identificación con la organización, la falta de sentido del propio trabajo, la renuncia de algunos de sus principios o aspiraciones, la adopción de una actitud reivindicativa o el abandono de la organización.

Desde una perspectiva económica, Hirschman (1970) determina que en situaciones de declive en empresas, en organizaciones y estados las respuestas que ofrecen los individuos pueden ser: salida (*exit*), expresión *(voice)* y lealtad *(loyalty).* Posteriormente, Rusbult, Zembrodt y Gunn (1982) completan el modelo, añadiendo la respuesta desatención (*neglect*) y lo aplican a entornos laborales. Para estos autores, los profesionales, ante situaciones de crisis y conflicto, desarrollan alguna de las respuestas descritas en el modelo EVLN: *salida*, irse, marcharse de la organización; *expresión* trabajar para mejorar la situación; *lealtad*, quedarse y dar apoyo a la organización; o *desatención*, poner su interés en cuestiones no relacionadas con el trabajo, sin hacer nada para mejorar la situación laboral.

La parte más evidente del conflicto organización-profesión se manifiesta generalmente como un conflicto entre directivos y profesionales, debido a la confusión que existe sobre las respectivas responsabilidades y a la diferente perspectiva con que abordan los problemas —una perspectiva *amplia* los directivos y *estrecha* los profesionales— elementos que fomentan la desconfianza entre ellos (Benveniste, 1987). Los directivos, como representantes de la organización, desconfían de los profesionales y los controlan por diversas razones: a) porque no entienden o no comparten los motivos por los que los objetivos de la organización pueden ser desplazados por intereses y necesidades profesionales, b) cuando los perciben como una amenaza directa, tanto por los potenciales errores que pueden cometer, y que pueden ser imputados a los directivos, como por los desafíos de los profesionales a su autoridad, y c) por no coincidir los valores de los profesionales con los de los directivos o los de la organización.

No obstante, las relaciones entre los profesionales y la organización no se pueden interpretar exclusivamente en clave de conflicto. De una manera progresiva la investigación ha ido aportando evidencias sobre la compatibilidad entre profesionales y organización (Hall, 1968; Montagna, 1968; Aranya y Ferris, 1984; Benveniste, 1987; Morrow y Wirth, 1989; Wallace, 1993; Mendoza, 1999). En este sentido, Scott (1966: 267) ya señalaba que «profesiones y burocracias se están convirtiendo cada vez en más parecidas, lo que se debe al hecho de que los burócratas están siendo profesionalizados al mismo tiempo que los profesionales están siendo burocratizados».

Benveniste (1987) destaca que las estructuras burocráticas favorecen el desarrollo de una carrera profesional, lo que podría explicar que algunos profesionales estén dispuestos a ceder parte de su autonomía, «a cambio del prestigio, la seguridad y las ventajas de pertenecer a ciertas organizaciones» (Mendoza, 1999: 124).

En consecuencia, el esfuerzo de los directivos de las organizaciones de profesionales se tiene que centrar en buena medida en la gestión del potencial conflicto, preservando la autonomía de los profesionales, facilitando que puedan concentrarse en el ejercicio de su profesión y, en definitiva, generando las condiciones para que puedan compatibilizar su compromiso con la profesión y con la organización, de forma que se produzca una alineación entre las dos lealtades.

Las organizaciones de profesionales

Desde los primeros trabajos sobre el conflicto organización-profesional se utilizan casi como sinónimos organización y burocracia, y se observa con frecuencia el uso del término *organización burocrática* para referirse a la organización en la que trabajan los profesionales. Ben-David (1958) ya advertía sobre los diferentes significados que se pueden dar al término *organización burocrática* y Scott (1965) por su parte, profundizó en el análisis de las organizaciones de profesionales estableciendo dos tipologías fundamentales: a) autónomas, en las que los profesionales constituyen el eje de la organización, disfrutan de autonomía operativa, ocupan posiciones en la jerarquía y son casi imprescindibles para alcanzar las finalidades de la organización y b) heterónomas, en las que los profesionales integran el núcleo de operaciones, pero subordinados a una jerarquía integrada por miembros ajenos a la profesión.

Mendoza (1999) (véase el cuadro 14) enfatiza esta distinción y señala que las organizaciones autónomas agrupan las organizaciones profesionales de servicios en las empresas, es decir, las firmas de servicios profesionales, como empresas de auditoría o de consultoría, mientras que las de servicios a las personas son las que Mintzberg (1984) tipifica como burocracia profesional, característica en universidades y hospitales, en los que se centra este capítulo.

En la configuración de Mintzberg, los profesionales integran el núcleo operativo, que se convierte en la parte central de la organización, disponen de un notable grado de autonomía y tienen una relación directa con el cliente. Los profesionales trabajan utilizando el proceso de encasillamiento para categorizar las necesidades de los usuarios y clientes, y así poder aplicar un programa normalizado previamente establecido. Éste es uno de los rasgos característicos de la burocracia profesional, que además dispone de un *staff* de apoyo muy desarrollado, que constituye lo que Mintzberg llama una de las dos jerarquías paralelas, «la de los profesionales, democrática y con autoridad proveniente de la base, y la del *staff* de apoyo, autocrática y cuya autoridad se ejerce de arriba abajo» (Mintzberg, 1982: 73). La coexistencia entre estas dos estructuras no siempre es fácil y en la mediación entre ambas es donde el directivo puede obtener cierta legitimidad, que le reconozca el derecho a gestionar, siempre que se

concentre en los aspectos administrativos, no en las cuestiones estrictamente profesionales —sobre las que sólo en el caso de ser miembro de la profesión, y con una mínima reputación profesional reconocida, le será permitido opinar y aconsejar— y facilite a los profesionales las condiciones para que se puedan concentrar en las tareas propias y se puedan desentender de aquellas que les son más ajenas y que les gustan menos.

CUADRO 14. Modalidad y entornos del ejercicio profesional

Modalidad de ejercicio	Naturaleza de la organización	Cliente	Entorno organizativo de ejercicio	Ejemplos
	Individual	Personas	Ejercicio libre	Despacho de abogados, consulta médica, etc.
Libre	Informal, colegial (grupo no estructurado)	Personas	Ejercicio en grupo	Varios profesionales comparten instalaciones y gastos. Ocasionalmente ofrecen servicios complementarios, pero raramente con una visión estratégica común.
En una organización	Autónoma	Otras organizaciones (principalmente empresas)	Firma de servicios profesionales	Bufetes de abogados, firmas de auditoría, empresas de consultoría, despachos de ingeniería, etc.
		Personas	Burocracia profesional	Hospitales, universidades
	Heterónoma	Personas	Servicios públicos personales	Centros de enseñanza, agencias de servicios sociales, departamentos de policía
		La organización misma	Departamento profesional	Científicos, ingenieros, laboratorios de I+D

FUENTE: Mendoza (1999).

El encuadre de las profesiones originariamente liberales en organizaciones es conocido como *salarización* o *burocratización* de los profesionales (Mendoza, 1999). La salarización no supone el fin de una profesión, pero de alguna manera implica que algunos factores que configuran la profesión y le confieren identidad —autonomía, control sobre el propio trabajo, relación con los clientes, capacidad de decisión, estatus, etc.— sean cuestionados e incluso amenazados. Bajo esta perspectiva, Noy y Lachman (1993: 61) consideran, en el caso de los médicos hospitalarios, que «los médicos empleados en el hospital a tiempo completo están más inclinados a afrontar un conflicto entre sus compromisos con el hospital y con la profesión médica».

Médicos y hospitales

Para los médicos asalariados, la autonomía, el control sobre el propio trabajo, la relación con los pacientes, la capacidad de decisión, el estatus y el reconocimiento profesional, son objeto habitual de la disputa con la organización y los representantes de ésta. La perspectiva profesional presupone que el médico se siente comprometido con las normas, estándares y valores de la profesión, que comparte con sus colegas y aplica a su práctica profesional. Mientras que la perspectiva organizativa espera que los médicos, como empleados asalariados del hospital, «acepten las reglas de la organización, regulaciones y normas, y que se comprometan con sus valores» (Noy y Lachman, 1993: 60).

El modelo organizativo es considerado una amenaza desde la perspectiva profesional por las transformaciones en la práctica de la medicina que comporta, tal como señalan Edwards, Kornacki y Silversin (2002: 835):

> El mundo desarrollado ha visto reducciones significativas de la autonomía médica e incrementos de responsabilidad como resultado creciente de la medicina basada en la evidencia y de una larga y establecida tentativa de desarrollar la medicina bajo la gestión y el control de los costes por parte de gobernantes, pagadores y patrones.[2]

2. Los autores basan su trabajo en talleres con médicos en Estados Unidos y el Reino Unido.

En el conjunto del Estado español, las reformas iniciadas con las primeras transferencias sanitarias a las comunidades autónomas al principio de los años ochenta fomentaron una orientación al eficientismo económico e introdujeron de manera generalizada un modelo de gestión gerencialista, en las primeras fases centrado en la gestión de los hospitales. Se hicieron evidentes dos formas diferentes de entender el funcionamiento del hospital, conflicto avivado en este caso por el refuerzo de la autoridad de los gerentes sobre la autonomía de los profesionales, en el que «el énfasis se ponía en el hecho de establecer el "derecho a gestionar" y no en la búsqueda de una mejor interacción entre gerentes y profesionales» (Mendoza, 1999: 340). Tal como señala Obeso (1992: 5):

> De forma bastante generalizada, y a partir de los años setenta, los hospitales, cuanto menos en nuestra área cultural conocida, empiezan un proceso de crecimiento en sus estructuras administrativas primero y gerenciales después, con una preocupación básica de contención de los costes y con otra preocupación añadida de «apretar las clavijas» a unos profesionales, fundamentalmente los médicos, que empiezan a ser acusados de corporativismo, con toda la carga negativa que el término comporta.

Este conflicto entre gerentes y médicos por el control del trabajo y la asignación de los recursos marcó profundamente las relaciones entre directivos y profesionales, como no podía ser de otro modo. Las relaciones entre los dos colectivos son de desconfianza mutua, y si bien a lo largo de estos años se puede interpretar que la confusión por los ámbitos de responsabilidad de cada uno se ha aclarado considerablemente, es difícil que se puede decir lo mismo sobre la perspectiva de cada colectivo para el abordaje de los problemas.

Diversos estudios y propuestas han sugerido de forma prácticamente unánime la necesidad de fomentar la participación y el compromiso de los médicos con el hospital como la vía más adecuada para superar el conflicto organización-profesional y contribuir a una mejora de la eficiencia de los centros. Estos trabajos parten de unos supuestos sobradamente compartidos en la literatura sobre el compromiso. Por otro lado la participación, que se suele interpretar como una manifestación del compromiso del individuo, dado que se trata de

un acto explícito, irrevocable, voluntario y público (Salancik, 1977), y en consecuencia se presupone que, al participar en la toma de decisiones, el médico incrementaría su responsabilidad con respecto al hospital y su funcionamiento (Burns y Wholey, 1992). Por otra parte, un médico comprometido con su hospital sería más receptivo a las propuestas de la dirección del centro, se alinearía con los objetivos estratégicos de la institución[3] y tendría una mayor disposición a trabajar más y a utilizar de manera más eficiente los recursos que el hospital pone a su disposición. Como destaca Obeso (1992: 22), «los directivos piensan que un profesional comprometido con la organización es más productivo, está más dispuesto a participar en comités y tiene una orientación más positiva hacia la organización».

El compromiso con la organización

De todas las entidades que integran el compromiso con el trabajo, la que ha recibido más atención ha sido el compromiso con la organización.

El compromiso organizativo se considera un estado psicológico por el que el individuo desarrolla una identificación con la organización y, en consecuencia, se espera que éste sea leal, con una menor predisposición al absentismo y a abandonar la organización, que sea más productivo, más receptivo a las indicaciones que reciba y, en definitiva, que tenga una orientación más positiva hacia las propuestas de la organización.

La mayor parte de la investigación ha enfatizado los aspectos positivos del compromiso con la organización y ha dedicado una especial atención a su influencia sobre la renuncia, la intención de abandonar la organización y la rotación de los empleados (Meyer, Stanley, Herscovitch y Topolnytsky, 2002). Sólo esporádicamente se han analizado los posibles efectos no deseables, como los ocasiona-

3. Mendoza destaca los problemas de alineación *(alignment),* «relativos a las dificultades de coordinar e integrar de manera coherente la actuación de los profesionales» junto con los de la creación de valor como dos «grandes elementos de especificidad propios de la gestión de estas organizaciones [las de profesionales] y que todas comparten» (1999: 228).

dos por los altos niveles de compromiso de los individuos, entre los que se citan la ausencia de creatividad, la resistencia al cambio, el estrés excesivo, la tensión en las relaciones fuera del trabajo, el exceso de celo o la utilización ineficaz de los recursos humanos (Randall, 1987).[4]

La definición del compromiso de Porter, Steers, Mowday y Boulian (1974) fue, sin ningún tipo de duda, la más influyente durante muchos años y se convirtió en un clásico hasta la aparición posterior del modelo de Meyer y Allen (1991). Porter y sus colegas atribuyen al compromiso organizativo tres propiedades: a) la voluntad de ejercer un esfuerzo a favor de la organización, b) la aceptación de los valores y objetivos de la organización, y c) el deseo por mantenerse como integrante de la organización.[5] La limitación de este modelo de compromiso es que «era visto como un constructo unidimensional, focalizado sólo en el vínculo afectivo» (Mowday, 1998: 389).

Para superar esta limitación, algunos autores integran las diferentes perspectivas existentes bajo una concepción multidimensional del compromiso organizativo. Esta aportación la efectúan fundamentalmente dos trabajos, los d'O'Reilly y Chatman (1986) y sobre todo el de Meyer y Allen (1991), que dedica mucha atención a la investigación posterior y la influye notoriamente, estableciéndose de forma progresiva un consenso creciente sobre la naturaleza multidimensional del compromiso.

Las tres amplias categorías conceptuales que establecen Meyer y Allen (1991) —una orientación afectiva hacia la organización, el reconocimiento de los costes asociados a abandonarla y la obligación moral de permanecer en ella— son la base sobre la que desarrollan su

4. Randall cita en su trabajo «el mayor tratado sobre los peligros del sobrecompromiso», publicado por Whyte en 1956 y titulado *The Organization Man*, en el que describe al «hombre organización como una persona que no sólo trabaja para la organizació, sino que pertenece a ella» (1987: 460).

5. Mowday, Steers y Porter (1979) desarrollaron el Cuestionario de compromiso organizativo, constituido por quince preguntas y lo validaron utilizándolo en una muestra integrada por 2.563 empleados de diversas organizaciones (empleados públicos, universitarios, hospitalarios, de banca, de compañías telefónicas, científicos e ingenieros, gerentes de compañías automovilísticas, técnicos psiquiátricos y aprendices de administración de ventas al por menor). «Esta medida, gracias a su popularidad y uso continuado, se ha convertido en cierto sentido en la aproximación al compromiso organizativo» (Reichers, 1985: 467).

modelo de tres componentes —compromiso afectivo, compromiso de continuidad y compromiso normativo—, que se convierte en uno de los modelos de referencia para la investigación posterior:

> El compromiso afectivo se refiere al vínculo emocional, a la identificación y a la implicación del empleado con la organización. Los empleados con un sólido compromiso afectivo siguen siendo empleados porque así lo desean. El compromiso de continuidad se refiere a la conciencia de los costes asociados con el hecho de salir de la organización. Los empleados cuyo vínculo primario con la organización está basado en un compromiso de permanencia continúan en ésta porque lo necesitan. Finalmente, el compromiso normativo refleja un sentimiento de obligación de continuar siendo empleado. Los empleados con un alto grado de compromiso normativo sienten que tienen que permanecer en la organización (Meyer y Allen, 1991: 67).

El compromiso de un individuo con la organización en la que trabaja refleja diversos grados de cada uno de los tres componentes y lo caracteriza en función de la intensidad de la valoración de cada componente del modelo. Meyer y Herscovitch (2001) constatan que un componente del compromiso puede ejercer una influencia más notoria sobre la conducta del individuo si los otros componentes son menos intensos.

Los focos del compromiso organizativo

Reichers (1985) constató la dificultad de que un individuo se sintiera identificado con la organización como un todo, cuando ésta está integrada por múltiples grupos: propietarios, directivos, compañeros de trabajo, proveedores, clientes, etc., cada uno con sus propios objetivos y valores que pueden ser compatibles o no con los de la misma organización. De modo que, como señala Reichers, el compromiso experimentado por un individuo puede variar notoriamente del que experimenta otro. Por lo tanto, el compromiso organizativo quizá se pueda entender mejor como un conjunto de múltiples compromisos, que puede comportar que los empleados tengan un perfil de compromiso diferente y que tal vez existan conflictos entre estos diferentes compromisos de los empleados. Según Reichers, el concepto de un perfil

del compromiso alerta sobre una medida global del compromiso organizativo porque «puede mostrar que los empleados están comprometidos por igual con la organización, cuando el foco de su compromiso es completamente distinto» (1985: 473).

Por lo tanto, los focos del compromiso organizativo corresponden a las diferentes entidades integrantes de una organización con las que un individuo se puede sentir comprometido. Ésta no es una cuestión menor, sobre todo en el caso de los médicos hospitalarios, que viven el hospital a través de su servicio, que es la unidad organizativa que convencionalmente agrupa a los miembros de una misma especialidad. Los acontecimientos que se producen en el hospital se suelen interpretar en clave de los intereses del servicio y de las oportunidades o amenazas que pueden ocasionar para el posicionamiento estratégico futuro del servicio, en el mismo hospital y con respecto a otros grupos profesionales de la misma especialidad. Los médicos hospitalarios se desarrollan profesionalmente en el servicio y, además, éste es una especie de representación tangible del hospital, que para los médicos es algo abstracto y lejano y que, a veces, tiene una consideración exclusivamente instrumental para alcanzar sus objetivos profesionales. En el caso de los profesionales médicos y de acuerdo con la formulación de Reichers, si no se distinguen diferentes focos de compromiso organizativo —con el servicio y el hospital, por ejemplo—, se puede inducir a la confusión con respecto a su compromiso.

De la misma manera, también hay que destacar que el jefe de servicio se convierte en una figura clave para el desarrollo de los profesionales y para su vinculación con el hospital (Obeso, Castellà, Guilera, Peiró y Batista, 1990): de él se espera que establezca las líneas de trabajo del servicio, que oriente e incluso dirija la carrera profesional de los médicos de su unidad, que encabece los contactos con otros grupos de especialistas, que suministre información administrativa a los facultativos y la interprete y que a través de su figura los directivos del hospital se relacionen con los profesionales, en una especie de transposición de la jerarquía burocrática a la organización de profesionales. No obstante, en contra de la voluntad de buena parte de los directivos hospitalarios, los jefes de servicio suelen actuar más como representantes de los facultativos de su servicio y a menudo no se consideran integrantes de la dirección del hospital al frente del servicio.

Becker (1992) aporta en su investigación que el compromiso de los empleados con la alta dirección, el supervisor y el grupo de trabajo son más importantes que el compromiso con la organización para la predicción de la satisfacción con el trabajo, la intención de marcharse y la conducta organizativa prosocial.[6] En un trabajo posterior, Becker y Billings (1993), identifican cuatro perfiles dominantes de compromiso, entendidos como diferentes patrones de compromiso con distintas partes de la organización: a) *comprometido localmente*, que señala al individuo vinculado a su supervisor y grupo de trabajo; b) *comprometido globalmente*, que cataloga al empleado vinculado con la alta dirección y la organización; c) *comprometido*, que define al individuo que se encuentra vinculado a los dos focos, el global y el local; y d) *no comprometido*, que cataloga al individuo que no se siente vinculado ni global ni localmente. Los empleados con el perfil *comprometido* tienen el grado más alto de satisfacción con el trabajo, la intención más baja de dejar la organización y los grados más altos de comportamiento prosocial, mientras que el perfil *comprometido globalmente* «no parece particularmente ventajoso para la eficacia de la organización» (1993: 188).

Meyer y Allen (1997) proponen una matriz de dos dimensiones con las diferentes formas de compromiso en un eje y los distintos focos a lo largo del otro, de manera que cada perfil de compromiso de los individuos reflejaría grados variables de diferentes formas de compromiso en cada foco (véase el cuadro 15).

Tendría que ser posible medir diferentes formas de compromiso en cada uno de los focos e introducir un valor en cada celda de la matriz que reflejara el perfil de compromiso multidimensional de un individuo. Lawler (1992) sugiere dependencias entre celdas y, a partir de su constatación, que las organizaciones las componen múltiples grupos o subgrupos, desarrolla la teoría del proceso de elección en los grupos que denomina *anidados*, en referencia a que para formar parte de un grupo o un colectivo se requiere formar parte de otro, por lo que, de esta manera, explica la diferenciación de los focos del

6. Becker (1992) sigue a Brief y Motowidlo (1986: 711), que describen la conducta organizativa prosocial como «la conducta que a) lleva a cabo un miembro de la organización; b) directamente dirigida a un individuo, grupo u organización con el que interactúa mientras ejerce su rol organizativo; y c) es ejercida con la intención de promover el bienestar del individuo, grupo u organización al que se dirige».

compromiso.[7] Al formar parte de dos grupos simultáneamente, los individuos desarrollan diferentes vínculos con cada uno, de forma que «los empleados pueden estar comprometidos con distintos focos relacionados con el trabajo (por ejemplo, supervisores o equipos) en lugar del compromiso con la organización o adicionalmente a este compromiso» (Herscovitch, Meyer, 2002: 476).

CUADRO 15. Integración de dos conceptualizaciones multidimensionales del compromiso

	Naturaleza del compromiso		
Foco del compromiso	Afectivo	Continuidad	Normativo
Organización Alta dirección Unidad Director de la unidad Equipo de trabajo Líder del equipo			

FUENTE: Meyer y Allen (1997).

Antecedentes y consecuencias del compromiso organizativo

Los numerosos trabajos dedicados a determinar las causas y antecedentes del compromiso organizativo, fundamentalmente del componente afectivo del compromiso, motivaron que Reichers (1985) se refiriera a la cantidad de factores y variables citados como la *lista de la lavandería (laundry list),* debido a su variedad e inconsistencia.

Entre las múltiples variables analizadas se ha dedicado mucha atención a las llamadas *variables demográficas*, característicamente

7. «Las estructuras sociales colocan habitualmente a los actores en múltiples colectividades anidadas en las que simultáneamente se hallan miembros de dos grupos como mínimo, uno solapándose con el otro. Los ejemplos incluyen una provincia dentro de una nación, una facción dentro de un partido político, una división dentro de una corporación, un departamento dentro de una escuela, un grupo juvenil dentro de un vecindario o una familia nuclear dentro de una familia ampliada» (Lawler, 1992: 327).

sexo, edad y antigüedad, sin que se haya demostrado una relación fuerte y consistente entre ellas y el compromiso afectivo (Meyer y Allen, 1997). Sólo se han descrito relaciones positivas entre la antigüedad en la organización y el compromiso afectivo (Mathieu y Zajac, 1990), probablemente porque los individuos necesitan adquirir cierto grado de experiencia en una organización para sentirse fuertemente vinculados o bien retrospectivamente se desarrolla un vínculo afectivo con la organización, tras muchos años de trabajar en ella. Esta relación entre antigüedad y compromiso afectivo se suele deber simplemente a que, con el tiempo, aquellos que no desarrollan un fuerte vínculo afectivo con la organización se acaban marchando, y entre los más antiguos sólo permanecen los más comprometidos.

Quizás el factor más relevante en la generación del compromiso organizativo sea el apoyo organizativo percibido, por el que «los empleados se forman una percepción general con respecto al grado con que las organizaciones valoran su contribución y atienden a su bienestar» (Eisenberger, Fasolo y Davis-La Mastro, 1990: 51). En la investigación se destaca la fuerte asociación entre la discrecionalidad en el puesto de trabajo y el apoyo organizativo percibido, situación que tiene gran relevancia para las organizaciones de profesionales. En esta misma línea de trabajo, Eisenberger *et al.* (2002) constatan que el apoyo percibido del supervisor contribuye al apoyo organizativo general percibido, en la medida en que los individuos consideran a sus superiores como representantes de la organización.

El compromiso de continuidad con la organización, que ha recibido menos atención en la investigación que el compromiso afectivo, se desarrolla mediante dos mecanismos. El primero surge por la percepción de los sacrificios asociados con dejar la organización, que son una función de las inversiones —tiempo, esfuerzo y/o dinero— realizados por el empleado y que perderá si deja la organización. El segundo mecanismo se produce por la percepción de ausencia de alternativas de ocupación, de manera que si el individuo considera que tiene a su alcance varias alternativas profesionales, su compromiso de continuidad será más débil.

El compromiso normativo, parece desarrollarse bajo un particular tipo de inversión que la organización realiza en el individuo y a la que a éste le resulta difícil corresponder. La incomodidad ocasionada por esta situación le genera un sentimiento de obligación hacia la or-

ganización, que algunos autores han definido como una especie de contrato psicológico entre el empleado y aquélla, «integrado por las creencias de las partes involucradas en una relación de intercambio en la que se observan las obligaciones recíprocas» (Meyer y Allen, 1997: 61).

Por lo que respecta a las consecuencias del compromiso organizativo, como ya se ha dicho, de una persona comprometida con la organización se esperan unos resultados del trabajo positivos para la organización. Uno de los efectos más estudiados ha sido la retención de los empleados a la que contribuyen los tres constructos del compromiso, pero desde la perspectiva directiva no basta con que los empleados no deseen marcharse de la organización, situación que cualquier tipo de compromiso facilita, sino que se espera de ellos algo más, al margen de que cierta rotación de empleados producida de manera voluntaria es positiva para la organización (Meyer y Allen, 1997). De la misma manera, diversos trabajos han evidenciado la relación positiva entre el compromiso organizativo y la presencia en el puesto de trabajo y la relación negativa con el absentismo (Mathieu y Zajac, 1990; Meyer, Allen y Smith, 1993; Hackett, Bycio y Hausdorf, 1994; Gellatly, 1995; Somers, 1995)

Los trabajos que han analizado el cumplimiento en el puesto de trabajo han constatado que los empleados con un intenso compromiso afectivo con la organización trabajan más y tienen un mejor rendimiento que aquellos que tienen un compromiso débil. Meyer y Allen (1997) consideran que cuando no se observa una relación entre el compromiso afectivo y los indicadores de cumplimiento, puede ser debido a que: a) los supervisores encargados de la valoración han sido muy estrictos; b) los trabajadores han centrado su esfuerzo sólo en aquellos aspectos por los que consideran que se les evalúa;[8] c) los indicadores no reflejan la motivación del empleado; o d) los empleados no tienen un control adecuado sobre los resultados de su trabajo.

Uno de los factores que se asocia con el compromiso es la conducta organizativa cívica, que hace referencia a aquellos comporta-

8. «El compromiso afectivo se manifestará en aquellos aspectos del cumplimiento del trabajo que los empleados consideran que son importantes para la organización» (Meyer y Allen, 1997: 30).

mientos que «muchos creen que son particularmente básicos para el éxito de la organización» (Meyer y Allen, 1997: 33), y que incluyen «ir más allá» de lo que dicta la política de la organización y la misma descripción del puesto de trabajo.[9] Se incluyen característicamente comportamientos como prestar ayuda a los compañeros de trabajo, ofrecerse voluntario para actividades laborales especiales, estar particularmente bien considerado por los compañeros y los clientes, ser puntual o hacer sugerencias cuando aparecen problemas (Organ y Ryan, 1995). Morrison (1994) alerta sobre la dificultad de diferenciar entre el comportamiento propio del puesto de trabajo y el *extra-role*, que varía en cada persona y con la definición que formula cada individuo acerca de su puesto de trabajo.

Coyle-Shapiro, Kessler y Purcell (2004) analizan dos visiones complementarias de la conducta cívica: la basada en la reciprocidad,[10] por la que los empleados desarrollan la conducta cívica como forma de devolver el buen trato recibido por parte de la organización, y la que se fundamenta en la percepción más amplia que los empleados tienen de su trabajo, que les lleva a considerar el comportamiento *extra-role* como parte integrante del mismo, tal como establece Morrison (1994). Coyle-Shapiro, Kessler y Purcell (2004) efectuaron su estudio entre empleados de un hospital del National Health Service británico, lo que les llevó a considerar la relevancia de esta «percepción ampliada» en una organización característica del trabajo profesional:

> Los trabajos profesionales se perciben fundamentados en la autonomía, la discreción y la amplia responsabilidad, aunque en áreas nítidamente definidas de conocimiento especializado. La distinción entre comportamiento *in-role* y *extra-role* en estos trabajos puede ser más difusa que para los que tienen ocupaciones relativamente más rutinarias y estructuradas, en las que las tareas y responsabilidades están claramente definidas (Coyle-Shapiro, Kessler y Purcell, 2004: 102).

9. «Los individuos contribuyen a la efectividad organizativa realizando cosas que no son funciones principales pero que son importantes porque modelan el contexto organizativo y social que apoya estas actividades» (Organ y Ryan, 1995: 776).
10. Gouldner (1960) plantea la norma de reciprocidad causada por una obligación moral y Bateman y Organ (1983), en una línea similar, hacen referencia a la teoría del intercambio social *(social exchange theory),* que bajo determinadas condiciones predice que las personas actúan de manera recíproca con aquellos que les han beneficiado.

Algunos autores han analizado la influencia del compromiso organizativo en las respuestas descritas en el modelo EVLN. Meyer, Allen y Smith (1993) lo analizan en su estudio sobre el compromiso organizativo y ocupacional en un colectivo de enfermería, y constatan que el compromiso afectivo se correlaciona positivamente con expresión y lealtad y negativamente con desatención. De la misma manera, cuanto más fuerte es el compromiso de continuidad, la respuesta a una situación de insatisfacción es más bien la desatención.

Lachman y Noy (1996) constatan la relevancia del modelo de respuesta EVLN para analizar las reacciones de médicos asalariados en hospitales israelíes en decadencia, y confirman y destacan sus implicaciones para la gestión de los hospitales. Sugieren que cuando los hospitales entran en una situación de decadencia,

> los médicos más estrechamente vinculados pueden escoger no marcharse (salida) y dar apoyo al hospital y a su dirección, de manera pasiva (lealtad) o activa (expresión), en sus intentos de dar la vuelta a la situación. No obstante, en situación de decadencia, la dirección del hospital no tiene que asumir que todos los que deciden quedarse dan apoyo voluntariamente al hospital; algunos de los que se quedan pueden ser negligentes, y ocuparse muy poco del hospital y de su destino (Lachman y Noy, 1996: 188).

El compromiso con la profesión

El compromiso profesional *(profesional commitment)* se define como el grado de vinculación con una profesión (Snape y Redman, 2003). Mientras que para algunos autores el compromiso con la profesión es una forma de compromiso con el trabajo centrado en la carrera, que enfatiza la importancia de la profesión en la vida de la persona (Morrow, 1993), otros consideran la profesión como un foco externo del compromiso, en contraposición con los focos internos, como la organización o el supervisor (Siders, George y Dharwadkar, 2001). Para un tercer grupo de autores, el compromiso profesional es un constructo relacionado con el compromiso organizativo, junto con la satisfacción en el trabajo y la implicación en el mismo (Meyer, Stanley, Herscovitch y Topolnytsky, 2002).

La investigación ha dedicado mucha menos atención al compromiso con la profesión que al compromiso con la organización, y cuando éste se ha estudiado se ha tendido a hacer en contraposición con el compromiso organizativo. Esta contraposición la hacen evidente Noy y Lachman cuando analizan la respuesta de los médicos asalariados en hospitales en decadencia y afirman:

> Una orientación laboral destacada entre los médicos es el compromiso con su profesión. Éste enfatiza el cumplimiento de los valores profesionales y la aceptación de la autoridad y el control colegial más que los valores jerárquicos-organizativos. El sistema de valores profesionales enfatiza valores como autoridad y control colegial o autocontrol, conformidad con los estándares profesionales, autonomía profesional y orientación al cliente (Noy y Lachman, 1993: 61).

Los primeros trabajos utilizan un constructo de compromiso profesional, sobradamente difundido, a partir del modelo de Mowday, Steers y Porter (1979) de compromiso organizativo, mientras que los modelos multidimensionales de compromiso profesional, elaborados a partir del modelo de Meyer y Allen (1991) de compromiso organizativo, son muy posteriores y menos utilizados.

En un trabajo de enorme influencia, Aranya y Ferris estudian el compromiso profesional de los auditores en contraposición con su compromiso organizativo, como posible factor causal del conflicto organización-profesional. Definen el compromiso con la profesión como «la relativa intensidad de identificación e implicación con una profesión concreta, así como la voluntad de ejercer un esfuerzo a favor de la profesión y el deseo de mantenerse como integrante de la misma» (Aranya y Ferris, 1984: 3).

Es decir, dichos autores toman como referencia la definición del compromiso organizativo de Porter, Steers, Mowday y Boulian (1974), en la que sustituyen el término *organización* por *profesión*. El desarrollo del compromiso profesional se produce durante el proceso de socialización en la profesión escogida, y según la teoría clásica de la sociología de las profesiones la sociedad garantizaría reconocimiento e influencia a las profesiones al poseer conocimientos necesarios y valorados, a cambio de que los profesionales se comprometie-

ran intensamente con el servicio público por encima de incentivos materiales (Aranya y Ferris, 1984).

Meyer, Allen y Smith definen el compromiso ocupacional como «el compromiso con una línea de trabajo concreta» (1993: 540) a partir de la adaptación del modelo de compromiso organizativo de tres componentes de Meyer y Allen (1991). En cierta manera, reproducen el proceso que Aranya y Ferris (1984) habían realizado con el modelo de Mowday, Steers y Porter (1979), pero con el convencimiento de que su modelo multidimensional permite una comprensión más completa de los vínculos que el individuo establece con su profesión.

Compatibilidad de compromisos

Recientemente (Peiró, 2007), se ha examinado el grado de compromiso de los médicos con el hospital y la compatibilidad de este compromiso con la lealtad para con la profesión. En la investigación se enviaron 1.740 cuestionarios a los médicos de 9 hospitales catalanes de varios niveles asistenciales,[11] de los que se retornaron 701 encuestas cumplimentadas (un 40,3 por 100). Sintéticamente, a continuación se presentan los resultados y conclusiones obtenidos.

El compromiso de los médicos con el hospital

Desde una perspectiva global, los médicos se sienten comprometidos con el hospital y su compromiso se intensifica a medida que se hacen mayores, llevan más años ejerciendo la profesión, acumulan más años trabajando en el mismo hospital y ocupan posiciones en la jerarquía médica. Dicho de otro modo, el compromiso organizativo de los médicos con el hospital se construye, desarrolla e intensifica a lo lar-

11. Los hospitales seleccionados representan la clasificación que utiliza el Servei Català de la Salut (2003), que agrupa los hospitales en tres categorías: hospital general básico, hospital de referencia y hospital de alta tecnología, a partir de sus características estructurales más destacables: el tamaño, la disponibilidad de tecnologías diagnósticas y terapéuticas o el vínculo con la universidad.

go de su trayectoria profesional y, en este sentido, los tres constructos integrantes del modelo de compromiso organizativo tienen una evolución similar.

El compromiso organizativo de los médicos depende fundamentalmente del componente afectivo y de la percepción de los sacrificios asociados del componente de continuidad. La contribución de la dimensión de la percepción de ausencia de alternativas del mismo componente de continuidad y la del componente normativo son más débiles y su contribución es menor. En consecuencia, el compromiso organizativo de los médicos se explica principalmente por su vínculo emocional con el hospital y por la percepción de los costes, inversiones y sacrificios en que han incurrido a lo largo de su carrera. Por el contrario, el compromiso organizativo de los médicos no se puede justificar por la ausencia de alternativas profesionales y todavía menos por un sentimiento de obligación moral hacia el hospital, quizá porque consideran que han dado más a su centro de lo que han recibido a cambio.

En la medida en que los médicos perciben que son apoyados por el hospital, su compromiso afectivo con la institución también se incrementa. Pero el apoyo organizativo percibido, la «percepción general con respecto al grado con que las organizaciones valoran su contribución y atienden a su bienestar» (Eisenberger, Fasolo y Davis-La Mastro, 1990: 51), considerado como un inductor muy potente del compromiso organizativo afectivo, es valorado de manera muy débil por los médicos que participan en la investigación, incrementándose de manera destacable a medida que los facultativos se promocionan en la jerarquía médica. Asimismo, los médicos con un compromiso afectivo más intenso desarrollan una conducta organizativa cívica, se sienten más satisfechos en el trabajo y en situaciones de crisis o de conflicto, ofrecen al hospital una respuesta de lealtad y muy raramente optan por marcharse y dejar la institución.

Los focos del compromiso de los médicos

En relación con el foco del compromiso, es posible diferenciar el compromiso de los médicos con diferentes entidades, como es el caso del servicio y del jefe de servicio, confirmándose en la citada investi-

gación la relevancia para los médicos de estos dos focos. El compromiso afectivo con el servicio es particularmente intenso desde el inicio de la actividad profesional del facultativo y, aun así, todavía se incrementa en los grupos de médicos de más edad y más veteranos. Por el contrario, el compromiso afectivo con el jefe de servicio es más débil y decae a lo largo de la carrera profesional del médico.

La debilidad relativa del vínculo afectivo con el jefe de servicio se explica por las limitaciones que le observan los médicos en el ejercicio de su cargo, como son la escasa influencia en la alta dirección, la desconfianza que genera si es considerado como «representante», el ejercicio poco logrado en el rol de mentor o la posible falta de congruencia entre sus valores y los de los propios facultativos.

Por el contrario, el compromiso de continuidad con el servicio es muy débil y los médicos mantienen esta valoración a lo largo de su trayectoria profesional. Los jefes de sección son los que tienen un compromiso de continuidad con el servicio más elevado y los facultativos que compatibilizan las dos actividades profesionales son los que lo tienen más bajo, porque minimizan la percepción de los costes de dejar el hospital y de manera evidente constatan la existencia de alternativas profesionales.

El compromiso de continuidad con el jefe de servicio también es muy débil pero es más intenso entre los médicos que tienen más años de experiencia profesional y de antigüedad en el hospital. Los jefes de sección tienen el compromiso de continuidad más bajo con el jefe de servicio, y los médicos que compatibilizan las dos prácticas profesionales lo tienen más elevado.

El compromiso normativo con el servicio es muy intenso y se acrecienta en el transcurso de la carrera profesional del médico. Es más intenso en los hombres, en los que ocupan posiciones en la jerarquía médica y en los médicos que compatibilizan el doble ejercicio profesional.

El compromiso de los médicos con la profesión

En relación con la profesión, los médicos se sienten intensamente comprometidos, desde que inician su ejercicio profesional y mantienen la intensidad de su vínculo a lo largo de su carrera. El compromi-

so afectivo es el componente más intenso del vínculo con la profesión y lo es más en los hombres, en los jefes de servicio, en los médicos de los hospitales de alta tecnología y en los que compatibilizan las dos prácticas profesionales.

Por su parte, el compromiso de continuidad con la profesión es casi tan intenso como el compromiso afectivo, pero a diferencia de éste aumenta con la edad y con los años de antigüedad en el hospital. Es más intenso en los hombres, en los jefes de servicio y en los de sección, en los médicos de los hospitales generales básicos y entre los que desarrollan el ejercicio privado de la medicina, además de la práctica hospitalaria.

Finalmente, el compromiso normativo es el componente más débil del compromiso con la profesión, aunque se incrementa a lo largo de la trayectoria profesional del médico. Este sentido de obligación hacia la profesión es ligeramente más intenso en los hombres, en los jefes de sección y de servicio, y en los facultativos que compatibilizan las dos actividades profesionales y que trabajan en hospitales generales básicos o de alta tecnología.

Cuatro tipologías de compatibilidad

De los resultados obtenidos en esta investigación se desprende que la relación entre el compromiso organizativo y el profesional toma diferentes formas, de manera que permite diferenciar grupos de profesionales que comparten pautas de comportamiento similares, pero que expresan diferentes grados de compatibilidad e incompatibilidad entre los dos compromisos. Compatibilizar las dos lealtades no es sencillo, porque mientras los objetivos de la organización son más precisos, en buena medida explícitos y se suelen centrar en resultados cuantificables de la actividad, los de la profesión son más difusos, dado que difícilmente se puede explicitar una única manera de entender y ejercer la medicina y, en consecuencia, de comprometerse con la profesión.

Para avanzar en esta línea de trabajo, se utilizó el análisis de clústers, que se trata de un método para agrupar automáticamente los elementos u objetos de una muestra, de manera que los elementos de una misma clase o grupo sean lo más homogéneos posibles, según

una serie de criterios definidos previamente, mientras que las clases son lo más diferenciadas posibles. Se determinan cuatro clústers y se toman como «características seleccionadas» los componentes que integran los modelos de compromiso organizativo y profesional. Así pues, los clústers clasifican a médicos con unos perfiles de compromiso organizativo y profesionales similares, que responden de manera homogénea a las variables del estudio. De manera que cada clúster representa un diferente grado de compatibilidad o incompatibilidad entre los compromisos organizativo y profesional, y se pueden interpretar como diferentes patrones de respuesta a las exigencias de lealtad a la organización y a la profesión de los facultativos encuestados.

Globalmente se puede afirmar que los médicos compatibilizan su compromiso organizativo y profesional. Pero ello no se produce de forma homogénea y en tres de los clústers obtenidos se observan diferentes patrones de compatibilidad entre el compromiso organizativo y el profesional y sólo en el cuarto se manifiesta una incompatibilidad entre las dos lealtades.

El primer clúster es el de los *leales con condiciones*, agrupa a médicos con un intenso compromiso afectivo con la organización y con la profesión y un considerable compromiso de continuidad con las dos entidades. Por el contrario, los compromisos normativos con el hospital y con la profesión son mucho débiles. Es el clúster más numeroso, integrado por médicos veteranos y con la antigüedad media más elevada, que mayoritariamente sólo trabajan en el hospital que se suele utilizar como nivel de referencia, y concentra a un número relevante de jefes de sección.

Los médicos que lo integran se encuentran en la etapa central de su trayectoria profesional en el hospital, y tienen un intenso compromiso afectivo y normativo con el servicio y un vínculo afectivo moderado con el jefe de servicio. A pesar de la percepción de que el apoyo que reciben de su organización es claramente insuficiente, suelen responder en situaciones de crisis con «expresión», llevando a cabo una serie de acciones constructivas para introducir cambios en el hospital. Pero está la posibilidad de que en situaciones de crisis la respuesta «expresión» se exacerbe y su tono sea fundamentalmente reivindicativo.

Al tratarse del clúster más numeroso, probablemente puede condicionar la perspectiva de un observador. En buena medida tiene mu-

chas resonancias con el perfil clásico de lealtad condicionada descrito por Scott (1966).

El segundo clúster es el de los *idealistas resentidos*, en el que se manifiesta de manera más rotunda la incompatibilidad entre los compromisos. Es el clúster más reducido y los médicos que lo integran muestran un intenso vínculo afectivo y de continuidad y un débil sentido de obligación con la profesión, pero ningún vínculo afectivo ni obligación moral con el hospital y si aún trabajan en él es porque no tienen alternativas profesionales. Es el clúster con el compromiso más débil con el servicio y el jefe de servicio, son los médicos que valoran peor el apoyo que reciben de la organización y de todos los clústers son los que expresan una menor satisfacción con su trabajo. En situaciones de crisis son los que optan con más intensidad por la respuesta «salida» y quieren marcharse del hospital pero no lo hacen porque aparentemente no encuentran alternativas profesionales que les resulten satisfactorias.

Es un colectivo integrado por médicos a quienes les gusta serlo y que valoran el esfuerzo que han realizado para alcanzar ese estatus, pero en los que predomina la sensación de pérdida de respeto y estatus social, de que ser médico y el reconocimiento social que obtienen los miembros de la profesión quizás no sean como habían imaginado. Se sienten insatisfechos y quizás frustrados, pero son pocos y aunque se dejen sentir, su capacidad de influencia es baja. Ocupan una posición de *outsiders*.

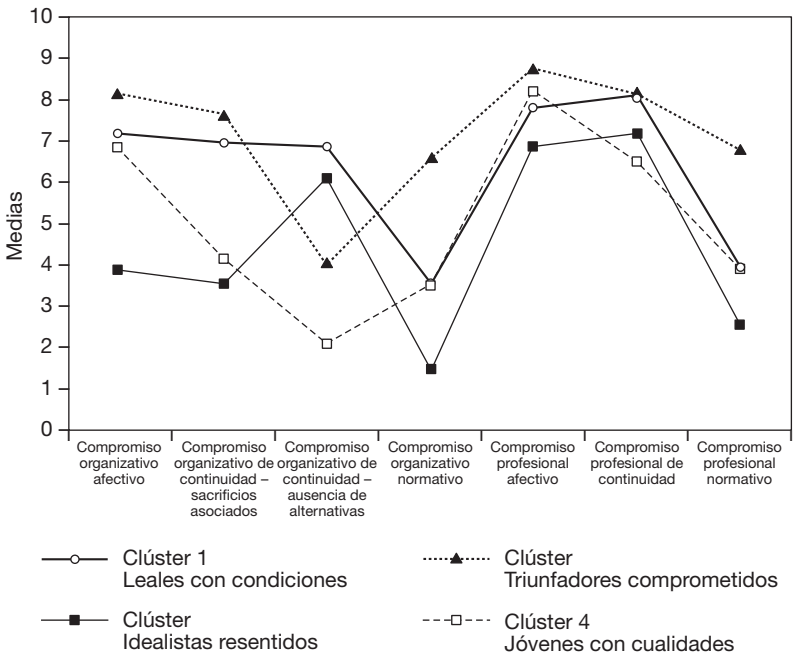
El tercer clúster es el de los *triunfadores comprometidos*, integrado por los médicos más comprometidos. Éstos se sienten comprometidos con el hospital, con el servicio, con el jefe de servicio y con la profesión. Son veteranos, con una proporción notable de jefes de servicio y facultativos que compatibilizan las dos prácticas profesionales.

Son los que valoran mejor el apoyo que reciben del hospital, los que se muestran más satisfechos con su trabajo y los que más valoran su conducta cívica. Sus respuestas en situaciones de crisis son constructivas, «expresión» y «lealtad», las más valoradas de todos los clústers. Son receptivos a las propuestas del hospital, han obtenido un reconocimiento profesional generalizado, que se traduce en su progreso en la jerarquía médica hospitalaria y en formar parte de lo que se puede considerar la élite de la profesión.

Constituyen el clúster que manifiesta más claramente la compatibilidad entre los compromisos; contrapuesto al clúster 2 y en algunos aspectos al 1, se puede considerar el clúster de los triunfadores.

Finalmente, el cuarto clúster, el de *los jóvenes con cualidades*, integra a médicos que muestran también una compatibilidad de compromisos pero limitada a los componentes afectivos. Se trata de los médicos más jóvenes de la muestra, con la proporción más elevada de mujeres, de interinos y becarios, para los que la organización no ha contribuido de manera efectiva a consolidar su situación laboral, lo que explica la baja valoración del apoyo organizativo que perciben. El intenso compromiso afectivo que manifiestan con el servicio expresa su vínculo con la unidad que les permite trabajar en el ámbito de su interés profesional.

FIGURA 12. Representación de los valores de la media de los criterios en cada clúster



FUENTE: elaboración propia.

En conclusión, los médicos compatibilizan de manera mayoritaria su compromiso con la profesión y con el hospital. Los cuatro clústers descritos determinan los patrones de respuesta diferentes de los médicos en relación con la demanda de doble lealtad con la profesión y el hospital, y sólo uno de los clústers expresa una clara incompatibilidad entre los dos compromisos. Cada clúster constituye una entidad que requiere un tipo de relación diferente; los médicos son un colectivo diverso, que no es homogéneo, y en consecuencia es preciso identificar los diferentes clústers y gestionar cada uno de forma específica.

Conclusiones

Entre el colectivo médico hay diferentes concepciones de la profesión y el ejercicio de la medicina no tiene el mismo significado para todos los profesionales, de manera que los médicos no constituyen un colectivo homogéneo y uniforme. Tal como se pone de manifiesto, los cuatro clústers suponen que bajo la denominación de *médico* se integran maneras distintas de entender, vivir y ejercer la profesión. Por lo tanto, cualquier política de recursos humanos dirigida específicamente al colectivo médico, impulsada desde el mismo hospital o desde los servicios centrales de organizaciones sanitarias más extensas, precisa de una identificación previa de los distintos clústers profesionales, con el fin de que las políticas y las acciones que se generen sean específicas y diferenciadas para cada grupo. La gestión de un colectivo de médicos y el abordaje de potenciales conflictos entre la organización y los profesionales requiere que las acciones que se lleven a cabo sean adecuadas a las demandas y necesidades de cada clúster.

En la medida en que los facultativos constaten que el hospital se interesa y preocupa por ellos, que se esfuerza en facilitarles el ejercicio de su profesión y mejorar las condiciones en que la ejercen, en ofrecerles más oportunidades profesionales y favorecer su progreso profesional, la valoración del apoyo organizativo percibido por los médicos se incrementará y, en consecuencia, también se intensificará su compromiso organizativo, principalmente los componentes afecti-

vo y normativo. Es evidente que la dirección del hospital tiene que tener capacidad de ejecución, fundamentalmente en cuestiones operativas, para que los médicos se sientan apoyados por el hospital, circunstancia que no se da con la intensidad necesaria en la mayoría de hospitales del Sistema Nacional de Salud. Los procedimientos y las cautelas administrativas que regulan el funcionamiento de los hospitales más dependientes de la financiación pública limitan la capacidad de los gestores para resolver los problemas cotidianos de las instituciones hospitalarias. Los retrasos en la resolución de los problemas operativos que afectan a cuestiones como la dotación de recursos para afrontar los incrementos en la presión asistencial, la resolución efectiva de situaciones laborales de temporalidad y precariedad, la reposición de materiales y equipos obsoletos, la posibilidad de diferenciar, valorar y reconocer las diferentes contribuciones de los profesionales, por poner algunos ejemplos, acaban por enrarecer el ambiente de trabajo y contribuyen a que los médicos perciban que el apoyo organizativo que reciben es escaso, lo que en último término afecta negativamente a su compromiso con el hospital.

Es muy destacable también que el compromiso de los médicos con los jefes de servicio es muy débil y supone un cuestionamiento de esta figura, que en muchos casos tampoco disfruta de la plena confianza de la alta dirección del hospital. Desde una perspectiva profesional, ocupar la posición de jefe de servicio se ha considerado tradicionalmente una culminación de la carrera profesional como médico, una especie de reconocimiento formal a su trayectoria. Bajo esta perspectiva, el jefe de servicio se convierte idealmente en una especie de paraguas para la unidad, a la que preserva de injerencias externas y, gracias a su reputación profesional, obtiene de la alta dirección del hospital los recursos necesarios para su servicio. Esta función de «facilitador» se añade a la de ocuparse de organizar la tarea diaria asistencial y establecer las áreas de trabajo de interés prioritario del servicio. Además, los médicos integrantes del servicio esperan de su jefe que sea capaz de ejercer un rol de mentor (Colarelli y Bishop, 1990) para velar y contribuir al progreso de su carrera profesional. Paralelamente, diversos hospitales contemplan de manera progresiva la posición de jefe de servicio como la de un directivo más del hospital y los que la ocupan, además de ser médicos con experiencia y un conocimiento incontestable en cada respectiva especialidad, tienen

que reunir otras capacidades, propias de la dirección de equipos de profesionales. El hospital espera del jefe de servicio que como directivo se responsabilice del cumplimiento de los objetivos asistenciales, docentes, de investigación y económicos, acordados por su unidad.

No obstante, atendiendo a los resultados obtenidos, no parece que los médicos valoren excesivamente esta función de su superior jerárquico, ya sea porque éste no la ejerce bien, porque efectivamente lo consideran un representante formal del hospital ante los empleados, en un contexto donde los directivos no siempre son recibidos con simpatía, o porque no les ofrece las oportunidades de desarrollo personal y profesional que esperaban. Los mismos jefes de servicio se enfrentan a una especie de dicotomía: o prescinden del reconocimiento institucional que comporta cualquier promoción jerárquica y prosiguen trabajando como un profesional más o, si optan por acceder a posiciones directivas, les corresponde ocuparse de tareas administrativas y de gestión, muchas de las cuales no les interesan y para las que se consideran poco preparados.

Conseguir que los jefes de servicio sean mejores directivos de manera que, tanto la dirección del hospital como los médicos, se sientan razonablemente satisfechos con los ocupantes de estas posiciones no es una tarea sencilla, pero implica que la posición jerárquica se desvincule de la carrera profesional, que los jefes de servicio pueden ser cesados o premiados, pero también que éstos tengan la capacitación necesaria y hayan pasado por una formación específica y acreditada para asumir esta responsabilidad.

Esta situación en los hospitales es similar a la que pueden vivir otras organizaciones de profesionales con sus cuadros de mandos, posiciones que ocupan los mismos profesionales y que se convierten en básicas para el funcionamiento de la organización. El problema suele ser muy parecido en todas ellas: conseguir que los profesionales que acceden a posiciones en la jerarquía asuman de manera competente responsabilidades de gestión, hagan suyos los objetivos de la organización y dirijan a los profesionales a su cargo ayudándolos a desarrollarse en su carrera. Que los profesionales lleguen a sentirse comprometidos con sus superiores tiene que comportar, supuestamente, unos beneficios notables para la organización. «Nuestros resultados sugieren que aumentando el compromiso con los valores y objetivos del

supervisor —por medio de la formación en liderazgo, la socialización, la creación de equipos, por ejemplo— afectará al rendimiento de manera superior a como lo haría incrementando el compromiso con la organización» (Becker *et al.*, 1996: 477).

10. La gestión pública como discurso de valores

Francisco Longo

Este capítulo aborda la gestión pública desde el ángulo de los valores. Para ello, identifica en primer lugar aquellos que forman parte del ideal burocrático que ha dotado de fundamento ético a la Administración pública tradicional. Analiza a continuación la crisis de este discurso de valores y la sitúa en el contexto de los cambios sucedidos en los sistemas públicos durante las últimas décadas. Aborda las causas de la crisis y sus consecuencias, y se interroga acerca de si la reforma de la gestión pública está causando —como sostienen algunos analistas— un debilitamiento ético de la Administración pública.

En la parte central del capítulo se presentan los nuevos valores que constituyen el eje del discurso ético de la gestión pública. A continuación se identifican cuatro escenarios de conflicto entre estos valores emergentes y los tradicionales, en los cuales los gestores públicos afrontan un conjunto de nuevos dilemas morales. Este contexto turbulento exige un fortalecimiento de la infraestructura ética de los gobiernos y las organizaciones del sector público, cuyos principales componentes son identificados en el apartado final.

Introducción: el ideal burocrático de Administración pública

El logro de una Administración sometida al imperio de la ley, compuesta por agentes que asumen y observan patrones de conducta moralmente elevados, constituye la base del ideal burocrático de Admi-

nistración pública. El eje central del conjunto de arreglos institucionales que caracterizan a este modelo es la independencia de los burócratas profesionales, nacida de una neta delimitación de orígenes, roles y funciones entre ellos y las clases políticas rectoras del sistema. En palabras de Etzioni-Halevi, citado por Villoria (2000: 144), «donde las reglas de juego son tales que la élite burocrática está separada de la élite política y ha generado un poder que les permite neutralidad política, la corrupción declina y los procedimientos democráticos son más puros».

La base de esta construcción se funda así en una doble convicción. En primer lugar, en la presunción de que los estándares de moralidad de políticos y burócratas profesionales son diferentes, y más exigentes en el caso de los segundos. En segundo lugar, y como consecuencia, en la conveniencia de una relación de fuerzas entre ambos que permita un poder significativo de los burócratas, capaz de garantizarles un margen sustancial de decisión autónoma.

Superioridad moral y autonomía de la burocracia

Esa presunta superioridad de la burocracia pública, desde el punto de vista ético, es atribuida fundamentalmente a las características propias de su proceso de profesionalización, esto es: a) a las normas e incentivos que regulan el acceso al ejercicio de las funciones públicas y el desarrollo de éstas; y b) a la adopción de un conjunto de valores profesionales específicos, constitutivos de su identidad como profesión. Para Farazmand (2002: 137), «la profesionalización de la Administración pública se ha caracterizado por una adhesión a los sistemas de mérito frente a los de botín político[…] También ha significado la adhesión a unos estándares y ética profesionales, frente a los criterios partidistas u otros igualmente arbitrarios». Obsérvese cómo la dicotomía política-administración está en el vértice del proceso mismo de la profesionalización: esto es, la burocracia pública se define como profesión al modo de una imagen en negativo de lo que supondría una administración dominada por la política. Naturalmente, esta aproximación lleva implícita una determinada valoración de la práctica política como menos firme y segura en lo que respecta a la defensa de la integridad en la acción pública.

Así las cosas, es coherente que los estándares de integridad en el funcionamiento de la Administración acaben por relacionarse directamente con el grado de poder alcanzado, en el interior del sistema público, por la burocracia profesional. Los administradores públicos profesionales deben ser considerados los guardianes de la confianza y el interés público (Farazmand: 2002:138). Por consiguiente, uno de sus roles fundamentales será el de velar por que en los procesos públicos de toma de decisión tales perspectivas predominen sobre las del interés particular. En las versiones más extremas de esta aproximación, el servidor público es, por encima de todo, un estricto vigilante de la ética de los comportamientos públicos. Así, para Hanbury (2004:198), la pregunta crucial sería: «¿pueden los servidores públicos frenar o impedir las acciones contrarias a la ética dictadas por sus jefes políticos, electos o designados, que favorecen a un amigo o a un grupo de interés?». La cofiguración de un estatuto de independencia respecto del poder político será, como veíamos, el elemento central del marco institucional en el que esa misión se hace posible.

¿Cuáles son los mecanismos que permitirían tener por garantizada la independencia de los servidores públicos, con el alcance que le venimos atribuyendo? Como hemos escrito en otro lugar (Longo, 2004), no existe un único tipo o formato de función pública o servicio civil identificable con el sistema de mérito. Por el contrario, diferentes tipos de marcos institucionales, nacidos de la combinación de arreglos, formales e informales, de diverso carácter, pueden llegar a producir las garantías precisas para la existencia de un empleo público profesional dotado de la independencia necesaria. No obstante, en cualquier caso algunos elementos son imprescindibles para que dichas garantías puedan concurrir:

- El funcionamiento de mecanismos de selección por el mérito capaces de preservar, en el acceso al ejercicio de funciones públicas, los criterios de capacidad e idoneidad para la tarea frente a las consideraciones de amistad, afinidad política, clientela u otras de índole arbitraria.
- La protección de la estabilidad en el empleo frente a la posibilidad de ser trasladado o despedido arbitrariamente.
- La objetividad en los mecanismos de administración de re-

compensas, ya se trate de las políticas de compensación o de la promoción a cargos superiores.[1]

- La garantía de no ser sancionado o perjudicado por el ejercicio imparcial y políticamente neutral de la función pública.
- La incompatibilidad del servidor público con el ejercicio, directo o indirecto, de actividades que comprometan la imparcialidad en la defensa del interés general.

Es importante subrayar que un sistema efectivo de mérito exige que estas garantías, además de formales, esto es, incorporadas al ordenamiento legal y susceptibles de ser invocadas ante los órganos de control y las jurisdicciones competentes, sean sustantivas, es decir, se hallen efectivamente incorporadas al funcionamiento ordinario de las organizaciones públicas.

Los valores en el discurso burocrático

El ideal burocrático de Administración pública no es meramente instrumental respecto de una idea abstracta e intemporal de integridad en el servicio público. Por el contrario, se construye y desarrolla como la forma más adecuada para proteger y defender una noción específica de integridad, esto es, una ética de servicio público, integrada por un conjunto determinado de valores. En otras palabras, y tomando prestada la expresión a Manuel Villoria, la función pública burocrática se construye como un «discurso de integridad», un sistema de significado que trata de explicar qué es la ética pública en este ámbito específico (Villoria, 2004: 4 y ss.).

Los valores dominantes de este discurso burocrático de integridad se sitúan en los ejes de la probidad (honradez en el manejo de recursos públicos) y juego limpio (predominio del interés general sobre el particular, igualdad de trato a los administrados). Precisamente estos valores son los que con mayor claridad se contraponen a las no-

1. Rauch (2001) ha relacionado la existencia de prácticas de promoción interna a posiciones de mando con la reducción de los niveles de corrupción, lo que parecería apuntar a una superioridad, en lo que respecta a la defensa de la integridad, de los modelos de servicio civil de carrera sobre los de empleo, al menos en el ámbito de los países en desarrollo, que constituyen su campo específico de investigación y análisis.

ciones más intuitivas y extendidas acerca de la corrupción, y sobre ellos se construyen ordinariamente los indicadores de medición de aquélla. Los principales propósitos de la burocracia fueron «minimizar la corrupción y maximizar la democracia, mediante un fraccionamiento de la responsabilidad que impida a una persona mediatizar el proceso de decisión, en especial en lo que respecta a las obligaciones y gastos de la administración» (Gilman, 1999).

Estos valores enlazan directamente con la pretensión de ser un «imperio de la ley», auténtico ideal burocrático de la Administración pública. El comportamiento ético del servidor público es, ante todo, aquel que con mayor pureza aplica lo previsto por el ordenamiento jurídico. Ciertamente, sería exagerado afirmar que la ética burocrática se agota en la pura aplicación de la norma, pero la pretensión del modelo es, en cualquier caso, estandarizar al máximo el comportamiento de las personas, extendiendo al límite de lo posible la capacidad predictiva y estabilizadora de las normas, lo que requiere restringir, correlativamente, el recurso al juicio moral individual. El *ethos* de la burocracia pública profesional remite directamente al mantenimiento y defensa de una conducta regular, esto es, adaptada a las reglas, lo que sitúa el eje de este discurso de integridad en el comportamiento de las personas, y no en los resultados del mismo.

Ahora bien, sería erróneo considerar la construcción burocrática sobre la función pública como limitada al logro de la seguridad jurídica. Si bien éste es, desde luego, uno de los fundamentos centrales del modelo, el discurso burocrático no es ajeno a la pretensión de lograr la eficacia de la Administración. El otro gran objetivo es, justamente, conseguir, mediante esta arquitectura institucional, un funcionamiento eficaz y eficiente del gobierno y las organizaciones públicas. Ciertamente, subyace aquí una visión burocrática del funcionamiento de las organizaciones, anclada en la concepción maquinal de éstas, y nutrida con los elementos que caracterizan a la llamada organización científica del trabajo, esto es, la especialización clara de las tareas, la formalización del comportamiento, el seguimiento impersonal de rutinas, la unidad de mando, las potentes tecnoestructuras centradas en la fiscalización de la regularidad, etc. Son elementos que no pueden sino resultarnos familiares. Al fin y al cabo, se trata de los diseños estructurales que han presidido tanto la construcción de los sistemas públicos modernos como la expansión empresarial nacida de la Revolución in-

dustrial. Como recuerda Gilman (1999), por irónico que hoy pueda parecer, en su día estos sistemas fueron considerados como mecanismos para el logro de una mayor eficacia.

Así pues, profesionalidad, seguridad y eficacia han sido los valores característicos de la Administración pública burocrática (Bresser-Pereira, 2004: 155). Durante décadas, pareció que estas pretensiones se armonizaban de forma coherente. Por medio de la eficacia, esta articulación comenzó a entrar en crisis, primero en el contexto del discurso y más tarde también en el de las reformas.

La crisis del discurso burocrático. Causas y consecuencias

La crisis del modelo burocrático de Administración pública es un hecho en los países del mundo desarrollado, si juzgamos tanto las iniciativas de cambio surgidas a lo largo de las últimas dos décadas como la literatura académica producida en torno a aquéllas. Las reformas de la gestión pública no surgieron aisladas sino, por el contrario, en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado regulaban su funcionamiento.

Las causas: los cambios en el modelo de Estado y sus exigencias

La reforma burocrática había nacido en el contexto de la sustitución del Estado patrimonial por las instituciones propias del capitalismo moderno (Bresser-Pereira, 2004: 29). La arquitectura institucional del Estado liberal incluía el patrón burocrático de Administración pública como uno de los fundamentos necesarios para garantizar el Estado de derecho, y más específicamente la igualdad de los ciudadanos y la seguridad jurídica. Cabría decir que la burocracia surgió, básicamente, para apuntalar los derechos de los ciudadanos, que en buena medida debían ser protegidos frente al mismo Estado llamado a garantizarlos.

El Estado contemporáneo ha incorporado transformaciones que lo cualifican como una realidad distinta en muchos aspectos, caracterizada, entre otros, por los siguientes rasgos:

- El incremento de su peso e influencia social —sin perjuicio de las diferencias entre países y entornos institucionales— que se manifiesta, entre otras cosas, en el volumen y la participación del gasto público en la economía de los países, así como en la omnipresencia de los poderes públicos en las más diversas áreas de la acción colectiva.
- La expansión de su rol de proveedor de bienes y servicios públicos, y la consiguiente transformación de la Administración en un conglomerado heterogéneo de organizaciones dotadas de profesionales de las más diversas especialidades, que actúan en campos muy diferentes.
- La globalización económica y política, que limita, por una parte, la capacidad autónoma de los estados para garantizar seguridad y bienestar a sus ciudadanos e incrementa, por otra, la importancia del papel de esos mismos estados y las exigencias de legitimidad, competencia y eficacia de la acción pública.
- La extensión e importancia adquirida por las relaciones intergubernamentales, tanto en la esfera supranacional, en la que se afrontan algunos de los problemas decisivos para las sociedades, como en los niveles subnacionales. Procesos simultáneos de integración y descentralización configuran un mapa gubernamental en el que los procesos de definición de políticas, toma de decisiones e implementación han adquirido una notable complejidad.
- La aparición de nuevos problemas sociales, muchos de los cuales se han revelado particularmente reacios a la aplicación de las respuestas tradicionales y reclaman aproximaciones transversales que eluden y difuminan las fronteras internas y exteriores de los gobiernos y organizaciones del sector público, cuestionando la propia autosuficiencia de las respuestas públicas.[2]

2. En el Reino Unido se ha llamado *wicked problems* a este tipo de problemas de escala muy diversa (desde el fracaso escolar a la polución ambiental, la gestión de la diversidad cultural derivada de los flujos migratorios, la congestión del tráfico en las ciudades o los embarazos de adolescentes) que se caracterizan por la inexistencia de respuestas técnicas previamente protocolizadas por el conocimiento experto (Clarke y Stewart, 1997). Son problemas que «cruzan los gobiernos —tanto a nivel nacional como internacional— cruzan las jurisdicciones, cruzan los sectores y cruzan los portafolios» (Podger, 2004: 13).

- La multiplicación, favorecida por esta nueva agenda, de las relaciones de los gobiernos y sus organismos con las empresas y las organizaciones no gubernamentales. Se extienden los puntos de contacto y las modalidades de alianzas y redes interorganizativas sustituyen cada vez más a las fórmulas de intervención estatal basadas en la integración vertical y la jerarquía.[3]

Estos nuevos escenarios implican cambios importantes en la configuración de los roles de las burocracias públicas, modificando las reglas de juego establecidas. La acumulación de poder por parte de la burocracia, a cambio del ejercicio neutral e impersonal de la autoridad conferida formaba parte, como hemos visto, del modelo original. Ahora, una parte significativa de ese poder conquistado por los aparatos burocráticos se convierte en incompatible con las nuevas necesidades del Estado contemporáneo y deviene, por tanto, disfuncional. En otras palabras, la autonomía de las burocracias públicas se empezará a considerar un precio excesivo por el valor efectivamente producido, en especial cuando la evolución del contexto socioeconómico estimule esta clase de constataciones.

La conversión de los valores burocráticos en «buropatologías»

Un marco teórico propuesto por Jeroen Maesschalk (2004: 470 y ss.) clasifica, adaptando la tipología de «climas éticos de trabajo» de Victor y Cullen (1988) nueve estándares éticos de referencia, para cada uno de los cuales define un continuo de «decisión ética» (entendiendo por tal aquella que afronta un dilema que hace díficil juzgar lo que sería una conducta éticamente adecuada). El continuo se mueve entre dos extremos caracterizados como «comportamiento ético», uno de ellos y «comportamiento no ético», el opuesto. El comportamiento no ético es definido como «el uso excesivo de uno de los nueve estándares éticos», es decir, se produce por una radicalización de los comportamientos pauta-

3. Mendoza (1995: 82-85) ha llamado «Estado relacional» a este escenario que sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado en el terreno de la corresponsabilidad, noción ausente en las concepciones anteriores del Estado. El modelo organizativo emergente de este Estado pasa a ser el de «emprendedor social», capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas.

dos como éticos desde el marco de referencia correspondiente. Así, por ejemplo, el estándar «egoísmo/individual» produciría como comportamiento no ético la prevalencia del interés particular, en tanto que el estándar «principios/cosmopolita» conduciría por exceso al fetichismo de la norma. Pues bien, cuanto mayor es el predominio de un estándar, mayor es el riesgo de una aplicación excesiva del mismo, y por tanto de que se produzca un comportamiento éticamente reprobable. Dicho de otro modo, cada marco ético de referencia lleva consigo el peligro de que la aplicación de sus valores conduzca, por exceso, a conductas inadecuadas, y este peligro se incrementa cuando dicho patrón es dominante e incontestado. Esta aproximación puede relacionarse con la seguida por Linda deLeon (1993: 312) que, tras explorar las relaciones entre cuatro modelos de organización y sus sistemas éticos asociados, afirma que «el conocimiento de estas estructuras tiene consecuencias sobre el comportamiento ético, ya que ayuda a permanecer vigilante de las patologías características que un particular tipo de organización puede mostrar».

Si aplicamos este marco analítico al discurso de integridad propio del ideal burocrático de Administración pública, que describíamos antes, cabría afirmar que, del mismo modo que aquél puede ser inductor de comportamientos éticos, también podría llegar a producir, bajo ciertas condiciones, los de signo contrario. Esta argumentación nos permitiría el siguiente intento de explicación de la crisis del discurso ético burocrático: el marco ético de referencia o discurso de integridad burocrático experimenta, en las últimas décadas, importantes sacudidas derivadas de un entorno turbulento y presionante que eleva significativamente el número de «decisiones éticas» que los gestores públicos se ven obligados a adoptar. La combinación de estas nuevas presiones con el predominio, incontestado durante décadas en los sistemas públicos, de los estándares burocráticos de moralidad pública, incrementa exponencialmente el riesgo de «comportamientos poco éticos», entendiendo por tales los que aplican dichos estándares «por exceso», en forma poco ajustada a los requerimientos que las sociedades trasladan a los aparatos administrativos. En otras palabras, los sistemas político-administrativos contemporáneos empiezan a sufrir «buropatologías», esto es, disfunciones características de la aplicación de patrones burocráticos de conducta a entornos que demandan otro tipo de respuestas.

Este cambio de contexto tiene lugar, fundamentalmente en el mundo desarrollado, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, bajo el influjo de una crisis fiscal que se manifiesta como una auténtica crisis de Estado. En otras palabras, se cuestiona bruscamente la sostenibilidad del modelo de expansión incremental del gasto público gestado durante la llamada «edad de oro» del capitalismo (desde 1950 hasta mediados de la década de 1970). La imposibilidad de seguir financiando desde los presupuestos el crecimiento del gasto público aparece combinada con una expansión cualitativa y cuantitativa sin precedentes de la demanda de respuestas públicas, y una pérdida de confianza en la efectividad de las políticas y la calidad de los servicios públicos (Aucoin, 1995: 2). Las presiones que todo ello traslada al interior de los gobiernos y sus organizaciones son de gran magnitud. Para un Estado que ha adquirido un enorme protagonismo, que ha asumido una ingente diversidad de roles económicos y sociales y que se ha convertido en una organización vasta y costosa, el problema de la eficiencia se convierte en fundamental (Bresser-Pereira, 2004: 150). El modelo burocrático de Administración pública es simplemente incapaz de ser afrontado.

La necesidad de hacer más cosas y de hacerlas mejor con menos recursos ha producido cambios que subvierten buena parte de los patrones establecidos. Dos orientaciones o *megatendencias* (Longo, 1999: 214) orientan tales movimientos. Por un lado, una orientación eficientista, sesgada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto e influida, en mayor o menor medida, por las teorías económicas del *public choice* (Schwartz, 1994), y las convicciones políticas de la «nueva derecha» (aunque, en la práctica, la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable). Por el otro, una orientación «de servicio público», caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la «receptividad» de la administración (OECD, 1988: 37).

Estos movimientos de cambio llevan consigo la eclosión de la gestión pública *(public management),* su interiorización por los sistemas político-administrativos y su adopción como paradigma alternativo al modelo burocrático tradicional. La plasmación de estos procesos en reformas concretas es heterogénea, y se verá influida por las tradiciones y condicionamientos propios de cada entorno institucio-

nal (Pollitt y Bouckaert, 2000: 39 y ss.). Forman parte, en todo caso, de las orientaciones de reforma que pretenden afrontar las disfunciones creadas por los patrones burocráticos de funcionamiento de las organizaciones públicas:

- la aparición y expansión de la función directiva pública profesional;
- la delimitación de marcos de responsabilidad entre política y gerencia pública;
- el uso de diseños descentralizados en los que se hace posible un mayor o menor ámbito de discrecionalidad directiva;
- la utilización de mecanismos de responsabilización por el rendimiento, preferentemente basados en resultados; y
- la incorporación de fuerzas de mercado a la producción de servicios públicos, mediante el uso de diferentes modalidades de introducción de competencia entre proveedores.

No es difícil apreciar hasta qué punto la profundidad de estos cambios cuestiona el modelo burocrático de Administración pública y el discurso de integridad que le es inherente. Son escenarios que nos sitúan lejos de las organizaciones-máquina y de sus certidumbres basadas en la adjudicación de roles y tareas perfectamente divididas y precisadas. En el plano horizontal, fuertes requerimientos de especialización técnica coexisten con demandas no menos fuertes de multidisciplinariedad y acción colaborativa que traspasan las fronteras de las profesiones, las organizaciones y los sectores. En el plano vertical, el fortalecimiento de la gerencia pública coexiste con procesos de delegación y *empowerment* exigidos por la naturaleza compleja de los problemas y la necesidad de resolver desde la proximidad. Donde la aplicación de la norma producía previsibilidad y certeza, hoy se requiere formular juicios expertos en entornos cada vez más descentralizados.

Todas estas transformaciones de amplio alcance trasladan, tanto a los directivos como a los profesionales del sector público, la responsabilidad de formular juicios morales individuales ante diversas situaciones que antes quedaban cubiertas por el recurso a la regla establecida. En definitiva, la gestión pública afronta el desafío de construir un nuevo discurso de integridad, capaz de combinar las exigencias de seguridad jurídica, por una parte, y de eficacia y eficiencia,

por otra, mediante un equilibrio de valores distinto del que durante décadas interiorizaron las burocracias públicas.

Las consecuencias: ¿se está debilitando la fibra moral del servicio público?

Este conjunto de reformas y orientaciones de cambio está siendo vigorosamente denunciado en los últimos años, desde un nutrido sector del mundo académico, como presunto inductor de un debilitamiento ético de las conductas públicas y como causante, por ello, de un incremento de la corrupción. La mayor parte de estas críticas ha apuntado a un conjunto de orientaciones denominadas como «Nueva Gestión Pública» (NGP, véase el recuadro de la página 293), imputándoles la destrucción del *ethos* del servicio público (Frederickson, 1997), que quedaría perjudicado en cuanto a su capacidad institucional, calidad e imagen pública (Farazmand, 2002, 129). Algunos autores han criticado específicamente el menosprecio de la legalidad que estaría implícito en la invocación a la eliminación de controles formales y la discrecionalidad gerencial que caracteriza a la NGP (Moe y Gilmour, 1995). Otras contribuciones, desde esta misma perspectiva, han dirigido sus dardos, más específicamente, hacia las políticas de función pública o servicio civil integrantes de tales enfoques genéricos (Chapman y O'Toole, 1995). Entre ellos, Chanlat (2003: 57 y ss.) ha relacionado la desmotivación de los servidores públicos, causada a su entender por las reformas —aumento de la carga de trabajo, incremento de la presión de los usuarios, pérdida de autonomía y reconocimiento, introducción del empleo temporal— con un debilitamiento de la componente ética del servicio público. En algún caso, este diagnóstico de tintes pesimistas se complementa con invocaciones a una contrarreforma de signo re-regulador (Frederickson, 1999: 276).

¿Se ha producido en realidad este importante deterioro ético del servicio público en los países que han emprendido reformas de significativas de la gestión pública? ¿Han incrementado estos cambios los casos de corrupción? ¿Están ocasionando las reformas «gerencialistas» del empleo público, un debilitamiento de la identidad moral de los servidores públicos y, consecuentemente, abriendo paso a conductas poco íntegras en el desempeño de las funciones públicas?

La llamada Nueva Gestión Pública (NGP)

La expresión Nueva Gestión Pública *(New Public Management)* se ha convertido en el cliché con que se alude genéricamente a numerosos procesos de reforma de la gestión pública, destacando, según los casos, distintos elementos de los mismos. Con frecuencia, el uso de esta expresión sirve para simplificar la referencia a procesos de cambio caracterizados por su heterogeneidad (consecuencia inevitable de su desarrollo en países con marcos institucionales y tradiciones muy distintos) y por la complejidad de sus contenidos y finalidades, que incluyen a menudo, en sus expresiones concretas, orientaciones divergentes e incluso contradictorias. En algunos casos, la simplificación de esta noción ha sido necesaria para la construcción de un enfoque (el «Nuevo Servicio Público») pretendidamente alternativo (Denhart y Denhart, 2000).

Algunos autores han optado por afrontar dicha complejidad distinguiendo en la NGP diversos principios concurrentes, como Kolthoff *et al.* (2003), que aluden a la combinación de un gerencialismo de inspiración taylorista con un principio orientador de raíz distinta, fundamentado en la coordinación por incentivos de mercado. Con análoga pretensión y en otro lugar (Longo y Echebarría, 2001), hemos identificado tres visiones subyacentes (eficientista, contractualista y servicial) que permitirían analizar las experiencias de reforma desde un planteamiento más plural que el que frecuentemente se atribuye a la NGP. Cohen y Eimicke (1998), distinguen entre una respuesta conservadora a la crisis de las burocracias públicas, centrada en la privatización, y el movimiento de la «reinvención», fundamentado en la creencia en el potencial transformador de la innovación de la gestión, la creatividad.y el espíritu emprendedor.

Para síntesis amplias que intentan plasmar la complejidad y heterogeneidad de la noción véanse Barzelay (2001: 11), Podger (2004: 12) y Bresser-Pereira (2004: 187 y ss.), quien prefiere utilizar la expresión, menos contaminada, de «reforma de la gestión pública», y la define como «la transición institucional, cultural y gerencial desde la Administración pública burocrática a la moderna gestión pública».

Nuestra percepción es que no existe base suficiente para responder afirmativamente a estos interrogantes. En primer lugar, y ante todo, por la alarmante carencia de evidencia empírica de tales asertos. No hay estadísticas sobre corrupción que apoyen, ni siquiera indirecta-

mente, dichos argumentos. Los casos citados de forma recurrente por los autores de la corriente reseñada son, en primer lugar, poco numerosos para fundamentar la contundencia de sus afirmaciones. En segundo lugar, es dudoso que tales casos sean, propiamente, ejemplos de corrupción. Por último, no existe demostración aceptable de la relación entre las conductas constatables en cada supuesto y las reformas de la gestión pública. Cohen y Eimicke (1998) han diseccionado minuciosamente cuatro de los casos más comentados en el entorno norteamericano —comenzando por la quiebra financiera de Orange County, auténtico mito fundacional de la crítica a la NGP desde el ángulo de la corrupción— cuyo denominador común es una supuesta relación entre el *entrepreneurship* gerencial y la vulneración de la ética pública.[4] Su conclusión es que las causas de los comportamientos reprobables han sido, según los casos, la imprudencia, la incompetencia, los fallos de diseño organizativo o la vanidad de quien lidera, antes que el ánimo de lucro o beneficio propio. Por otra parte, ninguna de estas causas parece relacionarse con una mínima claridad con las reformas de signo gerencialista o de «reinvención del gobierno».

A su vez, y desde el ángulo de la argumentación teórica, las críticas adolecen con frecuencia, a nuestro juicio, de una carga ideológica que las lastra de entrada. Un ejemplo de ello lo tenemos en la concepción, subyacente a tales argumentos y que se hace explícita en muchos de ellos, acerca de la ética empresarial privada. La contraposición público-privado forma parte del cuerpo argumental de la corriente crítica. Curiosamente, la metáfora «Government is a Business» fue adoptada en su día por los reformadores norteamericanos que en la etapa de la presidencia de Woodrow Wilson aborrecían el *spoils system* y se oponían al favoritismo en las contrataciones, la laxitud en los controles financieros o la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas (Barzelay, 1995: 17). Hoy, por el contrario, desde la corriente más tradicional de la *Public Administration* en el país de la libre empresa, la corrupción se vincula a la adopción por parte de los empleados públicos de prácticas que, siendo supuestamente habituales en las empresas, resultan inmorales en la Administración (Frede-

4. Se analizan, además del de Orange County, los casos de Visalia (promoción pública de un hotel), Indianápolis (privatización de un servicio de tratamiento de aguas) y Nueva York (intervención del entonces alcalde Giuliani en una fusión enpresarial de grandes grupos de comunicación).

rickson, 1997). Criterios como el beneficio económico a cualquier coste o la justificación de los medios por los fines formarían parte —a juicio de los críticos— de aquel patrón ético y estarían capturando «el completo dominio de lo que Habermas llama la esfera pública» (Farazmand, 2002: 132). Aunque probablemente influida por algunos conocidos escándalos empresariales, la idea de una inclinación natural de las empresas privadas hacia las prácticas inmorales resulta, cuanto menos, cuestionable (Gilman, 1999).

Este mismo tipo de argumentación fuertemente sesgada desde los aprioris ideológicos se manifiesta en las descripciones que se utilizan para identificar la NGP y sus orientaciones. Para Terry (1998), la NGP parte de la asunción básica de que los seres humanos se mueven por el interés en la riqueza, el poder y otras ganancias personales. Como ha expuesto Gilman (1999), algunas voces críticas dibujan estas reformas como si su puesta en práctica precisara la completa eliminación de cualquier sistema ético, llegándose a afirmar que «la corrupción funciona como el lubricante de la maquinaria de gobernanza que promueve la globalización, la subsidiariedad, la agencificación y la empresarialización» (Farazmand, 2002: 135). La idea de una penetración de lo privado en el dominio de lo público es consustancial a estos argumentos. La NGP estaría influida por los principios de la empresa privada, en detrimento de los valores éticos y los conceptos tradicionales del buen gobierno (Hanbury, 2004: 193) Las diferentes, y a veces contradictorias, formulaciones inherentes a la NGP (Fox y Miller, 1996) son sistemáticamente simplificadas y globalmente descalificadas, con un aparato argumental que no sin benevolencia puede ser calificado como elemental.[5]

No puede sorprender, por todo lo expuesto, que otra parte, no menos nutrida de estudiosos de la Administración pública, haya expresado puntos de vista opuestos a los reseñados. Para Lawton (1998:

5. He aquí un ejemplo de este tipo de argumentación: «NPM is a major institutionalizing instrument —in terms of structure, process and norms/values— in the changing character and role of the new state and of the transformation of government worldwide. Designed and driven primarily by the United States and Britain, the NPM ideology is consistent with, and an integral philosophy of, corporate globalization of capital. NPM functions as an institutional conduit of the coercive-corporate state in wich public accountability and ethical responsibility are pushed to the back seat of secrecy behind the closed doors and become meaningless. This is a tipical practice in the corporate business world» (Farazmand, 2002: 135).

58; y 1999: 65) o Davis (2003: 214), hay escasa evidencia de que la integridad del sector público haya sido socavada por las orientaciones de la NGP, y no resultan convincentes las afirmaciones de que adoptar técnicas, prácticas y personas del sector privado conduzca a corromper el *ethos* del servicio público.

En análogo sentido se pronuncian Kolthoff *et al.* (2003: 20), para quienes «incluso si los valores del servicio público hubieran cambiado hacia valores empresariales, no existe evidencia de que esto conduzca a un comportamiento menos ético». Esta afirmación apunta, a nuestro juicio, a lo que constituye el núcleo de fondo del debate. La cuestión decisiva no es si las reformas gerencialistas están deteriorando un genérico, intemporal e indiscutido *ethos* del servicio público, mediante la erosión de la arquitectura institucional propia del modelo burocrático de Administración, construida para la defensa de aquél. Lo que los cambios están planteando es la necesidad de abordar la reflexión y debate sobre la pertinencia, en las administraciones de nuestros días, de aquel discurso ético en su formulación tradicional; sobre la posible conveniencia de su reformulación y actualización; sobre la eventual necesidad de poner el énfasis en nuevos valores; y sobre la aparición de nuevos dilemas morales para los gestores públicos. El combate de fondo se libra, pues, entre diferentes concepciones acerca de la mejor forma de articular, en nuestros días, en un marco de ética pública, la protección y defensa de los principios de seguridad jurídica, por una parte, con los de de eficacia, eficiencia y efectividad de la acción pública, por otra. Dicho con otras palabras, la crisis del ideal burocrático de administración y función pública ha abierto el paso a una confrontación entre diferentes discursos de integridad.

El discurso ético de la gestión pública

La reforma de la gestión pública implica, por tanto, la renovación del discurso de valores que ha fundamentado durante décadas la identidad axiológica de la Administración pública. La realización de las finalidades de los gobiernos y sus organizaciones exige, sin duda, conservar cuidadosamente algunos fundamentos centrales de la administración

burocrática, como la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y la profesionalidad de la Administración. La reforma de la gestión pública no se puede considerar, de ningún modo, como la negación de estos valores, sino más bien como su reconfirmación, acompañada por la constatación de que dichos valores no agotan en nuestros días la noción de lo que constituye una buena Administración.

Así pues, la Administración pública contemporánea exige la definición e interiorización de un discurso ético que, preservando aquellos valores, los combine y reequilibre con otros nuevos, ajenos al discurso de integridad de la burocracia. Se trata, pues, no sólo de añadir valores a los existentes, sino de reformular el discurso desde sus mismas premisas. En realidad, la adopción de estos valores emergentes supone asumir el tránsito de un modelo ético de referencia pensado en buena medida para garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado, a otro cuyo propósito central es garantizar a los ciudadanos el derecho a un Estado capaz de responder a los retos colectivos de nuestros días. En este tránsito, nada menor, algunos valores aparecen en el eje central del discurso:

- La *racionalidad económica*, cuya centralidad dimana de la enorme magnitud de los recursos consumidos por el Estado actual y de la incapacidad de éste, pese a todo, para satisfacer una demanda social compleja y creciente. La orientación a la eficiencia que caracteriza al *ethos* gerencial incluye el propósito de maximización del valor público creado mediante la utilización de recursos estructuralmente escasos *(value for money),* así como la permanente conciencia de los costes de la acción pública (incluidos los de oportunidad, esto es, los de aquello que no se debe hacer por insuficiencia de recursos). Desde esta perspectiva el despilfarro, el gasto injustificado y la baja productividad no sólo son reveladores de una gestión deficiente, sino también conductas inmorales que atentan contra el derecho de los ciudadanos a tener una buena Administración.
- La *responsabilidad por los resultados*. La buena Administración sigue exigiendo la adecuación de la conducta de los servidores públicos a elevados estándares de probidad y juego limpio, pero sus exigencias van más allá de la mera observan-

cia de los procedimientos. Los gestores públicos también se deben hacer responsables de los resultados de su actuación, lo que obliga a la puesta en marcha de mecanismos efectivos de exigencia y rendición de cuentas pero implica, sobre todo, interiorizar la responsabilización por los resultados como un valor inherente a la gestión pública.

- La *voluntad de colaboración con otros actores*. La agenda social de nuestros días obliga a diseñar e implementar las políticas y prestar los servicios públicos mediante interacciones complejas en las que organizaciones públicas y privadas, con y sin ánimo de lucro, cooperan y se complementan para el logro de finalidades de interés general. En estos contextos, la voluntad de colaborar no sólo es un requerimiento de eficacia sino también un imperativo ético. Por consiguiente, las visiones autárquicas, el «patriotismo de organización» y las actitudes prepotentes o sectarias atentan contra la calidad de las intervenciones en la esfera pública y son, por ello, moralmente reprobables.
- La *protección del patrimonio público*.[6] Los escenarios actuales son proclives a la captura de recursos públicos por grupos particulares de interés. El «hiperpluralismo» o proliferación de intereses organizados frente al Estado (Kettl, 2002: 142), los neocorporativismos que presionan para la producción de subsidios o transferencias de créditos en interés de determinados sectores, el uso en interés propio del peso adquirido por las burocracias públicas y por algunos colectivos profesionales en el interior del sistema político-administrativo, son riesgos conocidos y evidentes. Un propósito de preservación del interés general en las decisiones que comprometen recursos públicos forma parte, indispensablemente, del *ethos* de la gestión pública.

6. Bresser-Pereira (2004: 91 y ss.) ha centrado en la protección del patrimonio público su conceptualización del «Estado republicano», cuyo rasgo fundamental es precisamente la defensa del patrimonio cultural, ambiental y económico de las sociedades frente a los intentos de captura producidos tanto desde fuera como desde dentro de los aparatos del Estado. En este sentido es especialmente importante su distinción entre el interés público representado por el Estado y los intereses privados de la burocracia estatal.

- La *permeabilidad al ejercicio activo de la ciudadanía*, que implica la incorporación al concepto de buena administración de las notas de: a) aceptación y estímulo a la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan; b) transparencia de la información y apertura al control social ejercido por parte de organizaciones de la sociedad civil; y c) consideración del usuario de los servicios públicos como cliente, a cuya satisfacción se orienta la producción y a quien se reconoce el derecho a exigir y, de ser posible, a elegir libremente al proveedor.

Los escenarios de confrontación de valores en las administraciones públicas contemporáneas

La reforma de la gestión pública (Denhart y Denhart, 2000: 551; Bresser-Pereira, 2004: 190) no consiste, pues, simplemente en la implantación de nuevas técnicas o en el uso de instrumentos diferentes, sino que implica la adopción de un nuevo conjunto de valores que entran en conflicto en no pocas ocasiones con los valores propios del discurso burocrático. Así, en el campo de los valores es ante todo donde se libra el debate. Los principales escenarios de este debate coinciden, a nuestro juicio, con cuatro marcos relacionales diferenciados, que afectan a las relaciones entre política y Administración, entre la Administración y los ciudadanos, entre el sector público y el sector privado, y entre las organizaciones públicas y su personal.

La relación política-Administración

La neta delimitación de orígenes, funciones y roles entre las clases políticas y la burocracia administrativa es, como veíamos, un componente esencial del discurso burocrático sobre la Administración pública. En realidad, esta dicotomía, que ha ocupado durante décadas a los estudiosos del tema, ha sido más bien un artificio teórico antes que un criterio de diseño institucional capaz de permitir una explicación cabal del funcionamiento de los sistemas públicos. La

porosidad entre política y Administración ha sido, en realidad, un dato permanente. Por otra parte, la pretensión delimitadora no ha desaparecido con las reformas de signo gerencialista, sino que, como antes indicábamos, forma parte de éstas e incluso ha sido considerada como uno de sus rasgos centrales (Kolthoff *et al.,* 2003: 3). Lo que ha acabado por resultar disfuncional es el diseño burocrático tradicional de dicha dicotomía, basado en los rasgos que describíamos anteriormente: a) la definición de la superioridad moral de la burocracia pública sobre la política; b) la consiguiente asignación a ésta de un rol de confrontación como guardián de la ética pública; c) la definición del espacio relacional entre ambas como un ámbito de «suma cero», en el que las respectivas posiciones se dirimen en términos de poder.

Los estados democráticos de nuestros días siguen precisando una Administración pública sometida a la Constitución y las leyes, pero exigen además que aquélla esté dotada de capacidad de respuesta a las necesidades sociales, lo que requiere altas dosis de receptividad[7] a las iniciativas y programas que se formulan desde la dirección política de las instituciones. La legitimidad de la Administración pública se vincula crecientemente a sus resultados, lo que obliga a que relaciones basadas en la distancia y en la consecución de prioridades diferentes deban articularse de forma distinta a la tradicional. La función pública, sin perder la independencia e imparcialidad que derivan de su configuración profesional basada en el mérito, se considera, cada vez más, una pieza del engranaje productor de respuestas públicas a los problemas sociales.

Esto implica diseñar también —y preferentemente— como relaciones de colaboración lo que el ideal burocrático definía fundamentalmente como mecanismos de control y filtros de regularidad, lo que no significa que la profesionalización de la función pública deje de operar como garantía de limpieza de los procedimientos públicos y como contrapeso a incentivos de signo contrario. Esto incluye la exigencia de añadir al núcleo de principios de referencia de la función pública nuevos valores, procedentes de otros discursos de integridad, y equilibrarlos con aquéllos. Como señala un reciente documento de

7. Utilizamos la palabra «receptividad», como hace la OCDE, con el alcance del término inglés *responsiveness,* de elusiva traducción al castellano.

la OECD (2004: 6), «cómo equilibrar las necesidades de continuidad profesional y receptividad política es una cuestión clave de la gobernanza pública».

Un eje central de este nuevo equilibrio viene determinado por un fenómeno característico de los nuevos diseños institucionales: la eclosión de la dirección pública profesional.[8] Si en la Administración pública tradicional los administradores públicos no desempeñaban un papel importante en la formulación de políticas y la gobernanza, sino que limitaban sus cometidos a la implementación (Denhart y Denhart, 2000: 552), los nuevos gerentes públicos reclaman y obtienen el «derecho a gestionar» (Kolthoff *et al.*, 2003: 2). Además, el concepto de gestión se amplía desde lo operativo a lo estratégico, ya que estos directivos son llamados a desarrollar iniciativas creadoras de valor público (Moore, 1995), lo que hace que la gestión de su entorno político se convierta en una parcela fundamental de su trabajo. Todo ello lleva a una ampliación de la esfera de relación entre política y gestión no exenta de tensión, alejada de las certidumbres (más formales que reales) del modelo burocrático, pero consustancial a los diseños institucionales de los sistemas político-administrativos contemporáneos. Los formatos de tipo contractual (agencias, contratos de gestión) han reformulado la delimitación política-gestión, adaptándola a los nuevos diseños institucionales e intentando contener de forma fructífera las tensiones propias de los mismos.

Precisamente la aparición de este tipo de directivo público ha sido el hecho que más ha contribuido a desestabilizar —especialmente en el mundo anglosajón— los modelos burocráticos, y a suscitar en la doctrina tradicional las críticas más contundentes acerca del supuesto déficit ético de las reformas. En particular, el espíritu emprendedor *(entrepreneurship)* se ha considerado una inapropiada y peligrosa importación del mundo privado (Frederickson, 1997; Terry, 1998). Los principales reproches se han centrado en la asunción de riesgos sin el debido control democrático, y en el debilitamiento de los mecanismos de responsabilización *(accountability)*.

En cuanto al primero (es la principal crítica derivada del caso de Orange County, antes mencionado), aunque es dudoso, como dijimos,

8. En otro lugar (Longo, 2004: cap. 5) hemos intentado describir con extensión las causas y significado de este fenómeno. A dicha explicación nos remitimos.

que se pueda relacionar con la corrupción, obliga sin duda a considerar la necesidad de una aplicación exigente de controles y contrapesos. Bellone y Goerl (1992: 132) han defendido la construcción de un *civic regarding entrepreneurship*, fundamentado en un desarrollo de la educación y el involucramiento de los ciudadanos. En lo que afecta a la responsabilización, Behn (2001), entre otros, ha puesto el acento en la necesidad de definir y desarrollar nuevos modelos de *accountability*, capaces de combinar la responsabilización por la probidad y el juego limpio, eje del modelo burocrático, con la responsabilización por el rendimiento, característica de los nuevos diseños (Longo, 2005). Son necesidades de desarrollo de la gestión pública que no descalifican sin más los nuevos enfoques. Cohen y Eimicke (1998), tras reconocer que una Administración pública más emprendedora puede incrementar los peligros de corrupción, añaden «al mismo tiempo, el espíritu emprendedor público ha facilitado la asunción responsable de riesgos en la Administración, permitiendo a los directivos públicos satisfacer las aspiraciones ciudadanas de que las organizaciones públicas hagan más con menos recursos».

La relación entre la Administración pública y los ciudadanos

Hacia finales de la década de los ochenta, la OCDE publicó un libro, traducido al español como «La Administración al servicio del público» (OECD, 1988), en el que acuñó el lema de la receptividad, en el contexto de las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, y lo desplegó en cuatro significaciones básicas: a) comprensibilidad del sistema administrativo; b) capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes; c) accesibilidad; y d) fomento de la participación activa. Todas ellas han sido, con mayor o menor énfasis en una u otra, líneas presentes en los movimientos de reforma de la gestión pública de las últimas dos décadas.

La búsqueda de nuevas formas de relación con los ciudadanos ha constituido un elemento sustancial de los escenarios de cambio. Aunque las críticas dirigidas desde los sectores tradicionalistas suelen reducir esta preocupación a una aproximación consumista que vería al ciudadano exclusivamente como comprador de servicios, lo cierto es que esta visión de mercado ha aparecido combinada con

otras, que han propugnado la proximidad y la implicación recíproca. Han formado parte de las orientaciones de la reforma de la gestión pública, tal como ha sido entendida por muchos, el incremento de la receptividad a las necesidades ciudadanas y el involucrar a la comunidad, así como una mayor transparencia del proceso de decisión (Podger, 2004: 132) Para Bouckaert (2004: 12), una de las tres hipótesis básicas de las reformas de la gestión pública es precisamente la de que el involucramiento de los ciudadanos redundará en un mejor rendimiento de los servicios públicos.

La orientación a la receptividad ha subvertido también el patrón ético del ideal burocrático de función pública. Tal como lo describe Chanlat (2003: 59), las cualidades que se atribuyen al buen funcionario público, y entre ellas la integridad, la neutralidad, la diligencia, la discreción y la igualdad de trato, ilustran una voluntad de despersonalizar la función administrativa. Esta despersonalización se manifiesta como un doble distanciamiento: entre la persona y el puesto ocupado —al que aludiremos más adelante— y entre el empleado público y los administrados. Este último distanciamiento es exigido por la prioridad atribuida al mantenimiento de la igualdad de los ciudadanos ante la Administración y la necesidad de preservar éste de toda contaminación derivada de un exceso de proximidad.

Este vestigio de una Administración reguladora y fiscalizadora ha permanecido durante décadas como patrón ético dominante, incluso en épocas de fuerte expansión de la actividad prestadora del Estado. Ni que decir tiene que la calidad de los servicios públicos de nuestros días exige, por el contrario, combinar la aspiración a la igualdad de trato con un grado creciente de proximidad y personalización, capaces de permitir buenas lecturas del contexto y de facilitar la producción de juicios expertos en situaciones complejas. Por tanto, aquí también aparece la necesidad de reequilibrar el juego de los valores en presencia.

La relación entre el sector público y el sector privado

Si hay un punto en el que la coincidencia sobre el sentido de los cambios es prácticamente total, es el que afecta a las relaciones entre las organizaciones públicas y las del sector privado. Una interac-

ción más próxima entre ambos ocupa un lugar central en las orientaciones que contemplamos (Podger, 2004: 132). Las privatizaciones, los procesos de tercerización o subcontratación, la competencia entre proveedores públicos y privados de servicios públicos, los partenariados público-privados, los convenios de patrocinio y todo un universo de acuerdos de colaboración, han difuminado en nuestros días las fronteras tradicionales entre las organizaciones públicas y las empresas.

El modelo burocrático de Administración pública implica, también en este punto, un distanciamiento neto entre ambos mundos, que se reproduce en la percepción acerca de los marcos éticos dominantes en cada uno de ellos. Por eso, la interpenetración reseñada también es la que ha concentrado un mayor número de críticas (Frederickson, 1997; Terry, 1998; Denhart y Denhart, 2000; Farazmand, 2002) desde el ángulo de sus repercusiones sobre la ética pública. ¿Esas críticas están justificadas? Damos aquí por reproducido lo dicho sobre la falta de evidencia y el carácter ideológico de algunas de ellas. En cualquier caso, parece evidente que la aproximación público-privado puede ser fuente de nuevos dilemas y que obliga, probablemente, a los gestores públicos, a realizar un aprendizaje ético que les permita afrontarlos. Volveremos sobre esto en un apartado posterior.

Lo importante, en cualquier caso, es que esa interpenetración entre los acuerdos público-privados de colaboración, los diseños en red para la ejecución de políticas y la provisión de servicios públicos marca líneas irreversibles de evolución y constituye escenarios propios de la gestión pública de nuestros días. La valoración de los riesgos que esto supone dependerá de las convicciones que se asuman acerca de la distancia entre los patrones éticos dominantes en uno y otro mundo.

Mendoza (1995), analizando la evolución del Estado de bienestar europeo, ha definido tres premisas implícitas en el marco tradicional de valores de referencia de aquél: a) la separación de los ámbitos público y privado, basada en la convicción de que la búsqueda del interés general es patrimonio exclusivo del Estado; b) la creencia en la autosuficiencia del Estado para reconocer, afrontar y resolver los problemas sociales; y c) la convicción de que la producción directa por parte del Estado es la mejor manera de hacer llegar a todos los bienes socialmente preferentes, detrás de la cual subyace, para di-

cho autor, una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial.

Esas premisas han entrado abiertamente en crisis e inevitablemente tienden a modificarse como consecuencia de los nuevos escenarios de aproximación y colaboración. Kolthoff *et al.* (2003) dan cuenta de que en la conferencia internacional sobre Ética en el Servicio Público celebrada en Holanda en 1998, el 85 por 100 de los participantes estuvo de acuerdo con la tesis de que «la ética empresarial y la ética del sector público comparten sus valores y normas básicas». Tal vez, incluso, junto a los peligros antes mencionados, la aproximación entre ambos mundos también pueda aportar elementos valiosos para la renovación del marco ético de referencia de los gestores públicos. Así lo cree un autor que, tras analizar las relaciones entre el ministerio australiano de Defensa y la industria del sector, concluye que no cree en una mayor conciencia ética del sector público respecto el privado, añadiendo que estas relaciones pueden hacer que el sector público sea más ético (Taylor, 1999: 91). Probablemente este tipo de afirmación resulte más convincente si se recuerda que entre las organizaciones no públicas llamadas a relacionarse de diversas formas con las administraciones de nuestros días hay, junto a las empresas, una enorme cantidad de entidades sin ánimo de lucro y del tercer sector, muchas de las cuales han desarrollado altos niveles de autoexigencia ética.

La relación entre las administraciones públicas y su personal

En el ideal burocrático de función pública, el marco ético de referencia de los empleados públicos está centrado, de forma coherente con cuanto hemos reseñado, en la protección de los valores de probidad y juego limpio. Para ello, un estricto cuplimiento de la legalidad constituye la primera obligación. Más allá de los enunciados contenidos en las formulaciones legales de derechos y deberes funcionariales, el contrato psicológico entre la burocracia pública y sus agentes se basa en la entrega de honradez, cumplimiento de la norma y lealtad al servicio público, a cambio de seguridad en el empleo, estabilidad en las condiciones de trabajo y expectativas de carrera.

Los cambios en la gestión pública están suponiendo, como adelantábamos, el inicio de una demolición de esta arquitectura contrac-

tual. El servicio público, afirma la OCDE, ha ofrecido tradicionalmente un alto nivel de seguridad en el empleo, pero a lo largo de las dos últimas décadas muchas áreas del empleo público han perdido esta singularidad. Las diferencias entre el empleo público y el privado están reduciéndose; la legislación parece más flexible y los contratos temporales se hacen más frecuentes. El detonante de esta ruptura ha sido la necesidad, interiorizada por los sistemas públicos, de conseguir niveles superiores de productividad, dificultados por el exceso de rigidez y el carácter hiperprotector de las normas de gestión del empleo público, y una consiguiente tendencia al acomodo del personal público en estándares insuficientes de rendimiento.

Evan Berman identifica la productividad con el incremento de la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos para producir resultados. Parece claro que éste, y no otro, ha sido el principal desafío afrontado por las organizaciones del sector público en las dos últimas décadas. Aduce el autor citado que el mayor reto para muchas de estas organizaciones y sus directivos es el alineamiento de la ética con la mejora de la productividad, entendiendo que el logro de ésta última requiere actitudes éticas, diálogo ético y politicas y prácticas organizativas coherentes con un propósito de fortalecimiento ético (Berman, 1998: 272). Este discurso moral es nuevo para el ideal burocrático de Administración pública, que nunca produjo, como tal, una ética del trabajo. Aporta, por tanto, a las organizaciones públicas de nuestros días, valores (responsabilidad, esfuerzo, laboriosidad, austeridad y adaptabilidad a los cambios) llamados a combinarse y reequilibrarse con los tradicionales (Berman y van Wart, 1999).

El medio para lograr una mayor productividad ha sido la introducción de flexibilidad en las políticas y prácticas de gestión del empleo público. Frente a la rigidez de los marcos burocráticos de función pública, las líneas dominantes de reforma apuntan a ajustar flexiblemente las plantillas a las prioridades de cada momento, gestionar por competencias, orientar el comportamiento de las personas a los resultados, diversificar las modalidades de ordenación del tiempo de trabajo y facilitar la movilidad del personal. En síntesis, la búsqueda de la responsabilización, individual y de grupo, y el cambio de los estatutos uniformes por el empleo basado en contratos, son las principales orientaciones flexibilizadoras (Bouckaert, 2004). ¿Para

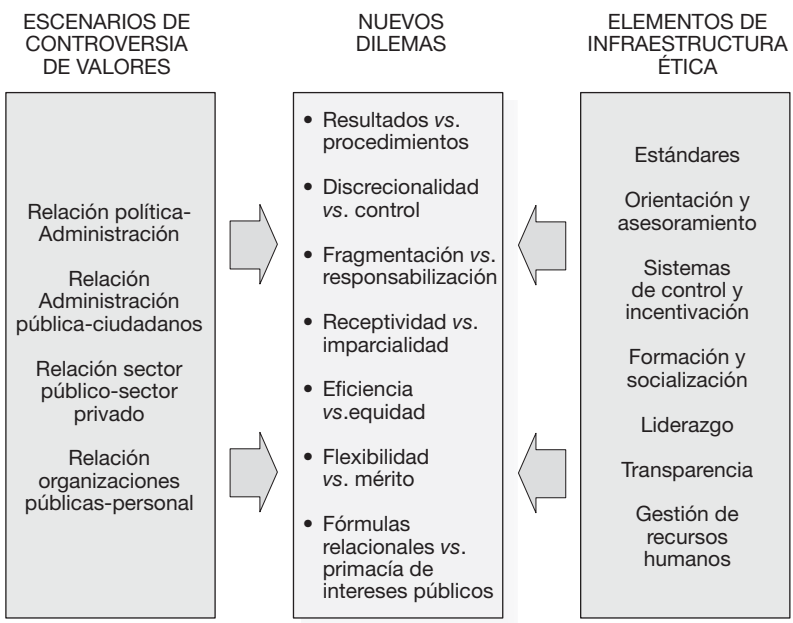
qué necesitamos sistemas de personal flexibles? —se preguntan Romzek y Dubnick (1994)— y contestan: porque, presumiblemente, si los directivos de línea disponen de más flexibilidad, serán capaces de emplear y desarrollar a las personas de un modo que mejore el rendimiento. La flexibilidad no es, en sí misma —añaden—, un valor político o gerencial destacable. Es importante sólo en cuanto ayuda a producir mejores resultados.

La flexibilización del empleo público está suponiendo una alteración, mayor o menor según los casos, de los arreglos institucionales utilizados para la garantía del sistema de mérito, a los que antes se hizo referencia. Así, la selección o progresión por competencias, o el pago por rendimiento, a veces obligan a sustituir criterios formalmente objetivos (antigüedad, diplomas) por mecanismos que dan entrada, inevitablemente, a una mayor subjetividad (evaluación de las competencias, del potencial o del rendimiento). Se abre paso a la movilidad o incluso a la extinción de cargos por necesidades organizativas, lo que debilita la protección férrea del empleo que caracterizaba a los modelos burocráticos. Los contratos temporales coexisten, en proporción cada vez mayor, con el empleo fijo, introduciendo elementos de inestabilidad. La figura del empleador público se fragmenta como consecuencia de los procesos descentralizadores, lo que conduce a una pérdida de la uniformidad que caracterizaba tradicionalmente a las condiciones de trabajo (OECD, 2004). De hecho, muchas de estas tendencias están suponiendo una aproximación entre el empleo público y las orientaciones dominantes en el entorno laboral de nuestros días, favorecida por la permeabilidad, cada vez mayor, entre los universos público y privado. El estatus de empleo de los servidores públicos ya es muy similar al de los empleados comunes en 16 de los países de la OCDE (OECD, 2004: 1-3).

Aquí la exigencia principal es que la introducción de políticas y prácticas flexibles de gestión de los recursos humanos no se haga al precio de debilitar las garantías propias de los sistemas de mérito. Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y neutral, seleccionada por criterios de mérito (Villoria, 2000: 147). Una Administración profesionalizada y con sistemas de control, internos y externos, desarrollados sigue siendo una de las barreras más importantes contra la corrupción (Villoria, 2004: 25). Como hemos apuntado en otro lugar, mérito y flexibilidad son componentes esen-

ciales del empleo público de nuestra época, llamados a desarrollarse en paralelo y a fortalecerse recíprocamente (Longo, 2004).

FIGURA 13. La confrontación de discursos de valores



FUENTE: elaboración propia.

Los nuevos dilemas éticos

Cualquier sistema de valores contiene elementos que compiten entre sí en la búsqueda de los equilibrios adecuados, cuyo logro se hace más difícil en momentos de cambio (Van Wart, 1998: 317). Por eso, sin perjuicio de que algunas voces críticas parezcan, como vimos, exageradamente alarmistas, no cabe negar que los escenarios descritos en los apartados anteriores llevan consigo amenazas y riesgos para la ética del servicio público. Como apunta Villoria (2000: 143), los procesos de modernización implican un cambio en

los valores básicos de las sociedades, que puede decantarse hacia un resquebrajamiento de su consistencia ética. Desde hace más de dos décadas, los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado viven, de manera desigual pero en forma generalizada, procesos de ese tipo.

Este reequilibrio de los valores en presencia implica la aparición, para los gestores públicos, de algunos importantes dilemas morales. Sin ánimo exhaustivo, apuntamos sucintamente los que nos parecen más significativos. La figura 13 relaciona estos dilemas con los escenarios de controversia de valores expuestos anteriormente, y con los elementos de infraestructura ética que se abordarán en el apartado final de este capítulo.

• *Resultados vs. procedimientos*

El énfasis en el logro puede debilitar garantías sustantivas. En definitiva, se trata del peligro clásico de subordinar medios a fines. Como recuerda Denhardt (1989), las normas de procedimiento existen para asegurar limpieza, justicia, elusión del favoritismo y consideración de todos los intereses relevantes en presencia. En análogo sentido, destaca Villoria (2000: 145) la obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados en el asunto. En todo caso, la atención a los procesos, a cómo se hacen las cosas, debe mantenerse (Davis, 2003). La orientación a resultados no puede incorporarse al coste de vulnerar una serie de exigencias procedimentales básicas.

• *Discrecionalidad vs. control*

El espíritu emprendedor es una característica deseable de la gestión pública, favorecida por los diseños descentralizados que caracterizan a la reforma gerencial. Los directivos públicos necesitan un espacio de discrecionalidad que les habilite para la toma de decisiones. En particular, la exposición al mercado requiere un directivo más emprendedor, autorregulado, autónomo y proactivo (Lawton, 1998: 65). No obstante, el «derecho a gestionar» se debe equilibrar con mecanismos exigentes de control y rendición de cuentas, plenamente interiorizados y asumidos por los gestores públicos. Esta misma autoexigencia es reclamada por Cohen y Eimicke (1998: 12), que identifican como un rasgo esencial del buen administrador público la

aceptación de responsabilidad personal por sus decisiones y por el impacto de éstas.

• *Fragmentación vs. responsabilización*

Los diseños descentralizados que caracterizan a la gestión pública contemporánea llevan consigo la aparición de múltiples organizaciones dotadas de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus finalidades. Esta tendencia, además de implicar determinados riesgos de atomización disfuncional de las decisiones y de un incremento de los costes de coordinación, plantea problemas específicos desde el ángulo de los mecanismos de exigencia y de rendición de cuentas (Longo, 2005). El diseño de nuevos sistemas de responsabilización, basados fundamentalmente en los resultados, deberá hacer frente a estos problemas y minimizar los peligros de elusión de los controles y de centrifugación de las responsabilidades. Como señala Kettl (2002: 169), la gestión del rendimiento no sólo es un potencial mecanismo para gestionar redes, sino también un instrumento para la responsabilización.

• *Receptividad vs. imparcialidad*

La voluntad de respuesta al mandato político o la exigencia ciudadana —en el sentido que hemos descrito antes— debe ser equilibrada con un propósito de preservación de la neutralidad partidaria y la igualdad de trato para todos los destinatarios de la acción pública. Tanto el carácter difuso de las fronteras entre política y gestión, como la mayor proximidad a los ciudadanos y personalización de los comportamientos de los servidores públicos que caracterizan a las reformas de la gestión pública podrían, en caso contrario, favorecer la aparición de desviaciones indeseables en la toma de decisiones.

• *Eficiencia vs. equidad*

La orientación de las organizaciones públicas a la contención del gasto y la optimización de los recursos puede amenazar, si se exagera, el trato equitativo de los ciudadanos por parte de los poderes públicos. Es imprescindible que la rendición de cuentas de la gestión incluya garantías sobre la plena eficacia de los derechos reconocidos, el cumplimiento de los estándares de servicio garantizados y la protección de los más débiles. Es especialmente importante prevenir los

peligros de discriminación entre tipos de usuarios por razones de rentabilidad económica *(skimming),* en especial en contextos de competencia entre proveedores de servicios públicos.

• *Flexibilidad vs. mérito*

La implantación de políticas y prácticas flexibles de gestión de los recursos humanos puede amenazar en ocasiones la preservación de los elementos básicos constitutivos de un sistema de función pública basado en el mérito, que reseñábamos en uno de los apartados precedentes de este capítulo. Como antes indicábamos, no se trata tanto del manejo de elementos antitéticos, como de asumir la necesidad de un equilibrio razonable entre ambas dimensiones, que se deberá plasmar —y resultará evaluable— en el diseño y funcionamiento específicos de cada proceso de gestión de las personas.

• *Fórmulas relacionales vs. primacía del interés público*

Como antes veíamos, el uso de un amplio repertorio de fórmulas de colaboración interorganizativa e intersectorial caracteriza a la gestión pública actual. La gestión de redes interorganizativas plantea, en cualquier caso, problemas de control: básicamente cabe resolver cómo distribuir las responsabilidades, cómo exigirlas en proporción a cada contribución, y cómo asegurar que esas contribuciones se combinan en una política de calidad (Kettl, 2002: 166-167). En especial, en las fórmulas público-privadas de colaboración, cualquiera que sea la modalidad específica que se aplique, es probable que se deban adoptar decisiones dudosas desde el ángulo de los intereses en presencia. En concreto, tal vez sea más difícil visualizar y mantener en todo caso el predominio de los fines de interés general sobre los intereses —legítimos pero particulares— de otros actores.

La necesidad de una infraestructura ética en las organizaciones públicas

Este escenario, en el que predominan el cambio sobre la estabilidad, las hipótesis sobre las certidumbres y la exploración sobre la mera aplicación de reglas, hace imprescindible, en nuestra opinión, que los

gobiernos y organizaciones del sector público inviertan en lo que podríamos llamar actualización y fortalecimiento de sus activos éticos. De hecho, existen numerosas iniciativas desarrolladas en este sentido en diversos países del ámbito de la OCDE.[9] La retórica acerca de si las administraciones son más o menos parecidas a las empresas, debiera dejar paso a la preocupación por realinear sus sistemas de gestión pública adaptándolos a las nuevas realidades (Gilman, 1999). Éste es un propósito claramente orientado a influir sobre la práctica de las organizaciones públicas. Como señala Lewis (1991: xvii), «lo que hace a la ética tan importante para el servicio público es que va más allá del pensamiento y habla de acción y de rendimiento».

Victor y Cullen (1988) incluyen en el concepto de clima ético de trabajo «las prescripciones, proscripciones y autorizaciones percibidas como obligaciones morales en las organizaciones», y afirman que la existencia de un clima ético de trabajo requiere que los sistemas normativos se hallen institucionalizados en la organización, esto es, que sus miembros perciban la existencia de unos determinados patrones normativos con un grado mensurable de consenso. Construir en las organizaciones públicas climas éticos de trabajo adaptados a los nuevos escenarios nos parece el desafío que debe ser asumido. ¿Debe usarse para ello la coerción o la motivación? Opinamos, con Gilman (1999), que no es forzoso elegir entre uno y otro camino, y que el uso de los mecanismos de norma/control es perfectamente compatible con los de carácter inspirador y naturaleza no coactiva. Apuntamos a continuación los que nos parecen los principales frentes en que debiera actuarse para construir una adecuada infraestructura ética en las organizaciones públicas.

Los estándares

Si bien la mera proclamación y codificación de unos valores no es garantía de nada, hoy es comunmente aceptado que los servidores pú-

9. Para una buena síntesis comparada de experiencias de impulso al fortalecimiento de la ética en la Administración pública, véase Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2002), informe que analiza los casos de Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Salway (2004) presenta una estrategia global de fortalecimiento ético de la función pública en el gobierno de Victoria (Australia).

blicos necesitan conocer los principios básicos y los estándares que se espera que apliquen a su trabajo, así como dónde se encuentran los límites de lo que se entiende por un comportamiento aceptable (OECD, 1998). Explicitar valores y estándares de conducta es un primer paso en la creación de una cultura en la que los funcionarios públicos y la sociedad dispongan de una percepción compartida del comportamiento que se espera de los primeros (OECD, 2000a). Como observa Gilman (1999), este tipo de declaración es útil tanto para fundamentar mecanismos de exigencia de responsabilidad como para difundir entre los empleados públicos los valores inspiradores de conductas éticamente adecuadas.

La orientación y el asesoramiento

Un asesoramiento imparcial puede ayudar a crear el entorno adecuado para que los funcionarios públicos se muestren más proclives a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos (OECD, 1998). Si, como antes indicábamos, el objetivo último es influir sobre los comportamientos efectivos, ésta nos parece una línea de actuación fundamental. En los casos que no revistan una complejidad significativa y en los que buena parte de los problemas éticos resulten previsibles, este objetivo puede conseguirse mediante la edición de guías o manuales.[10]

La OCDE recomienda específicamente la formulación de líneas claras de conducta para guiar los procesos de interacción público-privado. En algunos supuestos puede ser necesario crear algún tipo de mecanismo de consulta, como sugiere Gilman (1999). Hay experiencias, en este sentido, de un uso interactivo de las nuevas tecnologías. En todo caso, debe configurarse como función de los mandos el facilitar asesoramiento a sus colaboradores en los casos en que éstos afronten dilemas éticos en el puesto de trabajo (OECD, 2000b).

10. La Oficina de Ética Administrativa del Gobierno Federal de Estados Unidos ha editado una guía de este carácter que nos parece un instrumento útil en esta dirección. Véase U.S. Office of Government Ethics (2000).

Los sistemas de control y premio/sanción

La exigencia efectiva de responsabilidades es un elemento central, a nuestro juicio, de la infraestructura ética necesaria. La responsabilización por la observancia de los principios éticos debe ser exigida por órganos de control tanto internos como externos, y debe combinarse con la rendición de cuentas por el cumplimiento de la ley y por el rendimiento (OECD, 1998). En algunos entornos organizativos será conveniente desarrollar una infraestructura específica de investigación para detectar posibles brechas o casos de corrupción. Todo ello es compatible con la existencia de mecanismos externos e independientes de escrutinio y exigencia de responsabilidad, ya se hallen ligados al Parlamento, a inspecciones de servicios o a los *ombudsmen* (OECD, 2000b).

La formación y socialización

Sin duda, habida cuenta de que estamos hablando de valores, el uso de los instrumentos de comunicación, formación y socialización ocupa un lugar fundamental en los procesos de fortalecimiento ético de las organizaciones públicas. La formación debe proponerse desarrollar las competencias necesarias para el manejo de problemas éticos, tanto en forma genérica como específica del puesto de trabajo (OECD, 2000b). Los procedimientos de acogida, inducción y comunicación interna son canales fundamentales para la interiorización y consiguiente institucionalización de normas de conducta.

El liderazgo

Cohen y Eimicke (1998) proponen cinco líneas de conducta propias de un liderazgo público emprendedor éticamente correcto: a) cumple la norma, b) sirve el interés público, c) asegúrate por medio del análisis, d) actúa con compasión y empatía, y e) asume personalmente la responsabilidad por tus decisiones. Sin duda, nada mejor que un liderazgo ejemplarizador de estas características para producir los climas éticos perseguidos. El compromiso real del liderazgo político con el fortalecimiento ético es un activo fundamental. A su vez, los directi-

vos tienen un importante papel en este aspecto, que ejercen sirviendo como modelos de rol para sus colaboradores (OECD, 1998). La inversión en desarrollo directivo forma parte, pues, del empeño por fortalecer la ética en las organizaciones públicas. Resaltemos el primero de los mandatos señalados más arriba. El cumplimiento de la ley está en la base de todo comportamiento ético por parte de quien dirige. Como señala Gilman (1999), las normas disfuncionales deben ser cambiadas, no ignoradas.

La transparencia

Las medidas de incremento de la transparencia pueden reducir la posibilidad de que surjan conflictos entre obligaciones públicas e intereses privados (OECD, 2000a). A nuestro juicio, la inversión en este campo es una de las que ofrece un mejor retorno en términos de lucha sostenible contra la corrupción. Por una parte, obliga a difundir y socializar un valor poco interiorizado en ciertas latitudes: la información producida por la Administración es de dominio público, y no puede, por ello, ser patrimonializada por las clases políticas o por la burocracia. Por otra, la transparencia opera como un mecanismo preventivo, que obliga a que los servidores públicos prevean las posibles consecuencias negativas de los comportamientos poco éticos. La eliminación de los reductos de opacidad en los sistemas públicos es, por todo ello, una prioridad de las estrategias de fortalecimiento ético.

La gestión de recursos humanos

Las condiciones de empleo en el servicio público, como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, una remuneración adecuada, y las demás políticas de recursos humanos, deben crear un entorno estimulador de la conducta éticamente adecuada (OECD, 1998). En una correcta gestión del empleo y de las personas se dirime una parte importante del éxito de la agenda ética.[11] Sin duda, la articulación de es-

11. En Government of Western Australia (2001) se puede consultar una interesante y completa declaración de estándares para la gestión de los recursos humanos.

tas políticas sobre el eje del mérito es la base para que todo ello sea posible, pero no agota el potencial de fortalecimiento ético que incorpora esta parcela de la gestión pública.

Desde luego, la gestión de los recursos humanos debe incorporar específicamente este propósito en el diseño de sus políticas y prácticas de formación, de la comunicación interna y la socialización, como vimos antes, así como en las de exigencia de responsabilidad y corrección disciplinaria. No obstante, a nuestro entender será en el resto de políticas, menos conectadas aparentemente con estas finalidades, donde desempeñe un papel insustituible, por su intrínseca capacidad para lanzar a la organización y sus miembros señales inequívocas de dónde se sitúan las prioridades de la dirección. La constatación de a quién se recluta, cómo se selecciona, a quién se delega, qué se retribuye o qué tipo de comportamientos dan lugar a promocionar tiene, para la difusión de tales mensajes, una eficacia netamente superior a la de una batería completa de declaraciones de principios.

Conclusiones

La gestión pública ha llegado a los sistemas político-administrativos contemporáneos para quedarse; su irrupción responde a necesidades ineludibles de adaptación de los gobiernos y las organizaciones del sector público a entornos nuevos y cambiantes. Responde también a exigencias de fortalecimiento de la gobernanza democrática en las sociedades actuales. Con la reforma de la gestión pública ha llegado un conjunto de conflictos y dilemas éticos, propios de los períodos históricos de cambio profundo. También han llegado valores necesarios para una renovación ética imprescindible del servicio público. Las tradiciones de la Administración burocrática, que han configurado durante muchas décadas los patrones identitarios y culturales en las organizaciones públicas, en nuestros días se manifiestan insuficientes para seguir fundamentando en exclusiva el discurso de valores requerido por los nuevos tiempos.

La noción de «buena Administración» (esto es, aquella Administración pública que se adecua a las necesidades de las sociedades

y los ciudadanos) es inherente a la reflexión sobre los valores del servicio público. Los valores centrales de la burocracia, esto es, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y la corrupción y profesionalidad de los servidores públicos siguen caracterizando lo que cabe entender por buena Administración, pero ya no agotan esa noción y se deben combinar y reequilibrar con otros, que forman parte del repertorio axiológico de la gestión pública.

Entre estos valores emergentes que caracterizan a la gestión pública, poseen una importancia fundamental los de racionalidad económica o eficiencia, responsabilidad por los resultados, voluntad de colaboración interorganizativa, protección del patrimonio público y permeabilidad al ejercicio activo de la ciudadanía. Como se desprende de su mismo enunciado, se trata de valores conectados con una determinada visión del Estado en nuestros días, de sus desafíos, sus roles y sus modos de operar en la esfera pública. Su incorporación no es una simple suma, sino que implica una renovación sustantiva del discurso ético predominante en la Administración pública.

Un proceso de renovación de esta naturaleza conduce, inevitablemente, a la desorientación y controversia. Las turbulencias que caracterizan al debate actual sobre la ética del servicio público se deben a la crisis del discurso burocrático y a la dificultad que implica metabolizar los valores emergentes y construir los nuevos equilibrios. Cuatro marcos relacionales son los escenarios principales de conflicto de valores en los que ese debate se desarrolla: las relaciones entre política y Administración, entre las administraciones y los ciudadanos, entre el sector público y el sector privado y entre las organizaciones públicas y las personas que prestan servicio en ellas.

Estos escenarios trasladan a los gestores públicos un repertorio de nuevos dilemas que les plantean opciones difíciles desde el punto de vista de los valores en presencia. Los equilibrios entre discrecionalidad y control, eficiencia y equidad, receptividad e imparcialidad, forman parte, entre otros, de ese marco de complejidad en el que se deben adoptar muchas decisiones en los sistemas públicos de nuestros días. Todo ello obliga a los gobiernos y sus organizaciones a invertir en políticas de reforzamiento de sus activos éticos. Mejorar la orientación de los gestores y consolidar climas éticos de trabajo en el servicio público deben ser los propósitos fundamentales de esas políticas.

Conclusiones

Francisco Longo

En este libro se han pretendido revisar algunas cuestiones centrales de la gestión pública actual. Como se ha apuntado al principio, el reto principal de los gobiernos y las organizaciones del sector público es ejercer con eficacia y eficiencia el papel de alto contenido relacional que exigen los nuevos escenarios de gobernanza; realizarlo en un marco de transparencia y rendición de cuentas y mantener un alto grado de autoexigencia ética. Este cumplimiento es el único capaz de garantizar el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, algo que ha pasado a formar parte de los derechos colectivos propios de las democracias más avanzadas.

Todo el contenido del libro ha girado alrededor de este propósito central y de las reformas necesarias para alcanzarlo, ya que se trata de un reto que no se puede afrontar desde el mantenimiento del *statu quo* característico de las burocracias públicas tradicionales, pensadas para operar en contextos muy alejados de los que son propios de la realidad contemporánea. Tampoco sirve a esta finalidad iniciar reformas que, a la vez que sacralizan algunos enfoques y técnicas surgidas del sector privado, se proponen afrontar los problemas de las organizaciones públicas con recetas que simplifican la realidad y desconocen la complejidad derivada de los componentes institucionales de los entornos públicos.

La globalización, los cambios que esto comporta en la relación de las personas con el trabajo y las tecnologías, la competencia entre comunidades, territorios y países, las externalidades negativas del crecimiento económico, la resistencia extrema al desarrollo de una parte del mundo, los diferenciales demográficos enormes entre zonas

del planeta, las migraciones y el cambio climático son, como se repite a menudo, algunos de los escenarios conflictivos de nuestra era. Son entornos que reclaman a los liderazgos públicos miradas y acciones muy diferentes a las que los caracterizaron en el origen del Estado moderno. Hoy las burocracias weberianas, que sustituyeron a los sistemas patrimonialistas y posibilitaron en la práctica el Estado liberal de derecho e incluso las burocracias del bienestar que construyeron el Estado social en buena parte del mundo desarrollado, son modelos de organización que no afrontan las nuevas realidades de forma plenamente eficaz.

Las primeras parecen ver su papel reducido, en el mejor de los casos, a aquellas actividades relacionadas con el ejercicio de potestades públicas que se configuran como un reducto especial de garantía de la seguridad jurídica. Tan pronto como la acción pública adquiere una dimensión productora de cierto volumen —incluso cuando lo que se produce son trámites, registros o actuaciones administrativas—, es decir, cuando la actividad se aleja de la mera decisión investida de *potestas*, la configuración burocrática weberiana empieza a mostrar contornos disfuncionales.

En cuanto a las burocracias redistributivas nacidas de la expansión de los servicios de bienestar, el cuestionamiento les ha llegado desde varios frentes. Las doctrinas económicas del *public choice* identificaron conductas de ineficiencia y captura de rentas que contribuían a una expansión incremental sistemática de la actividad financiada por los presupuestos públicos. Esto sucedía en contextos donde confluían la crisis fiscal y la expansión de la demanda cuantitativa y cualitativa de servicios públicos. Todo ello agudizaba en los gobiernos la necesidad de optimizar los recursos e introducir eficiencia en la gestión.

Clarke y Newman (1997), analizando la experiencia británica, han hablado de una «coalición buroprofesional» que articulaba los dos modelos expuestos y se configuraba como fuerza dominante en los sistemas públicos de bienestar. Éste es el dominio que será cuestionado por reformas de signo posburocrático que ponen el acento, como decíamos antes, en la mayor autonomía de los gestores, la gestión por resultados y la introducción de incentivos de mercado. Los nuevos diseños incrementan el grado de control de las clases políticas sobre todo el sistema y permiten, en contextos de austeridad presu-

puestaria, orientar las organizaciones públicas hacia la consecución de mejoras de eficiencia *(value for money)*. Naturalmente, estas reformas tienen sus peligros y plantean abiertamente un dilema entre discrecionalidad y control, algo que ha sido una cuestión recurrente en los últimos veinticinco años y en la bibliografía de la gestión pública.

En nuestros días, este debate se añade a otros que tienen como eje central las dificultades de construir los entornos colaborativos que la agenda pública contemporánea exige. La gobernanza en red es una realidad fáctica y, al mismo tiempo, la constatación de una insuficiencia. Por una parte, es incuestionable que cada vez hay más actores públicos y privados que se conectan y relacionan mediante fórmulas de geometría variable, en torno a procesos de producción de políticas y servicios de interés general. Por otra parte, es evidente que esta articulación es insuficiente y costosa, a menudo ineficiente y casi siempre carente de los mecanismos de control capaces de garantizar la aplicación adecuada de los recursos y las capacidades sociales a los problemas y necesidades de carácter prioritario.

Las cuestiones que esta articulación plantea no sólo son de eficacia o capacidad, sino que incumben también a bienes y valores distintos. El debate sobre la buena gobernanza afecta, como también hemos mencionado, elementos de imparcialidad, de transparencia, de equidad y, en definitiva, de calidad de la democracia.

En estos escenarios se ha desarrollado la reflexión de este libro. La amplitud de las perspectivas con las que los autores observan dichas realidades dificulta especialmente la pretensión de realizar una síntesis. Tampoco ha sido la finalidad del texto producir un elenco compacto de conclusiones. Más bien al contrario, se ha tratado de ofrecer una mirada plural que incluye aproximaciones e inferencias diversas, relacionadas con un objeto que sí es común: la gobernanza de los sistemas públicos contemporáneos y algunas de las cuestiones más relevantes que ésta plantea a los estudiosos, a los gestores públicos o, simplemente, a los ciudadanos interesados por los temas que discurren en la esfera pública.

Sin perjuicio de lo dicho, algunas reflexiones que contiene el libro se pueden sintetizar esquemáticamente, de forma transversal y a manera de conclusiones del trabajo. Dedicaremos este breve inciso final a ello.

- La primera conclusión es que una agenda de fortalecimiento de la gestión pública mejora la calidad de los procesos de diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. También los hace más controlables y transparentes, si bien ello exige la condición de implantar en los sistemas públicos capacitados de gestión por resultados. En este sentido, los avances en la gestión no perjudican, sino que, al contrario, fortalecen la calidad de la democracia.
- La inversión en gestión pública es contingente. Los análisis de buenas prácticas cumplen un papel inspirador indiscutible, pero su extrapolación puede producir resultados nefastos. No es posible importar las instituciones. Por ello, la agenda de gestión pública tiene que adaptarse, por una parte, a los diferentes grados de desarrollo de capacidades instaladas en el sistema y, por otra, a las características, la historia y las tradiciones propias de cada entorno institucional. Este carácter idiosincrático de las reformas obliga a realizar una fuerte inversión en diagnóstico y afrontar escenarios de una alta complejidad.
- Una agenda reformadora de la gestión pública tiene que combinar dos elementos imprescindibles. Por una parte, debe tener un discurso coherente y realista, fundamentado, como se ha dicho, en un diagnóstico riguroso del contexto, y con capacidad para integrar un número significativo de actores. Por otra parte, necesita introducir un conjunto de incentivos de índole diversa, capaces de movilizar las fuerzas del cambio y de desmovilizar las resistencias. La economía política de las reformas institucionales requiere combinar estas dos dimensiones.
- La reforma de la gestión pública es muy exigente en cuanto a las necesidades de liderazgo que comporta. Para un mayor rigor, deberíamos hablar de *liderazgos*, en plural. Sin duda el impulso reformador requiere un liderazgo situado en el punto más alto de la jerarquía de las organizaciones y los sistemas multiorganizativos, pero eso, si bien es importantísimo, no es suficiente. Por una parte existen procesos de creación de opinión e influencia muy poderosos que son ajenos a las cadenas de autoridad formal. Por otra parte las capacidades de lideraz-

go se deben distribuir de forma que, en diferentes escalas de intervención, los procesos de cambio tengan la orientación, motivación y conducción necesarias.

Por ello, el liderazgo que la gestión pública contemporánea exige es, cada vez más:

- Un liderazgo distribuido y relacional, capaz de alcanzar estas finalidades mediante el funcionamiento de redes en las que, desde diferentes nodos y con un fuerte peso de la coordinación informal, se ejercen la influencia y el impulso necesarios.
- Un liderazgo contingente, susceptible de ser traducido en comportamientos diferentes, con el fin de adaptarse y ser eficaces en una pluralidad de grupos humanos y de entornos institucionales.
- Un liderazgo cotidiano, que se encarna en pautas de conducta que puedan aprender y ejercer muchas personas que no poseen rasgos carismáticos ni características excepcionales.
- Un liderazgo modesto, que renuncia a la pretensión de una legitimidad indiscutible y que acepta establecer un diálogo en el que la sociedad civil, es decir, los ciudadanos activos, forman parte fundamental de los procesos deliberativos que preceden a la toma y ejecución de decisiones en la esfera pública.

La última de estas reflexiones, y no la menos importante, hace referencia a la relevancia extraordinaria y a la actualidad de las consideraciones éticas en el debate de la gestión pública actual. Dentro de los sistemas político-administrativos, la vigencia de estas consideraciones dimana de los cambios mencionados sobradamente a lo largo de este libro. Más allá de ellos, en las sociedades contemporáneas, la crisis de los valores de la modernidad que apuntalaron durante muchas décadas, al menos en el mundo occidental, las maneras de pensar y entender la acción colectiva, ha creado una pérdida de referentes éticos y debilitado la consistencia de los patrones de conducta. En estos contextos, la gestión pública es el escenario de dilemas, algunos de los cuales han aparecido transversalmente a lo largo de los capítulos de este libro:

- El dilema, ya mencionado, que surge entre discrecionalidad y control, intrínseco a la expansión del *management* público.
- El dilema entre innovación y estabilidad. La primera implica seguir la evolución del entorno y adaptarse o anticiparse, si es posible. La segunda es necesaria para dar certeza y referentes sólidos a sociedades que lo necesitan.
- El dilema entre el liderazgo y la presencia requeridos por entornos cada vez más necesitados de gobierno, por un lado, y la autocontención necesaria para no extralimitarse y usurpar el ámbito propio de la sociedad civil, y para no desincentivar la formación de capital social, por otro.
- El dilema entre colaboración y protección del dominio público. Cabe fomentar las experiencias de participación ciudadana y colaboración con actores sociales, pero al mismo tiempo evitar la captura del sistema público por intereses particulares, favorecida por esta interpenetración entre lo público y lo privado.

Sobre todas estas cuestiones, este libro ha ofrecido puntos de vista producidos desde enfoques y perspectivas diferentes. Todos tienen, como denominador común, el propósito de ayudar a los directivos públicos a entender mejor los complejos escenarios de la gobernanza en las sociedades contemporáneas.

Bibliografía

ABRAMSON, M.; KAMENSKY, J. (2001). *Managing for Results 2002*. Washington: Rowman & Littlefield Publishers.

ADCROFT, A.; WILLIS, R. (2005). «The (un)intended outcome of public sector performance measurement». *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, n.º 5, pp. 386-400.

AGRANOFF, R. (2003). *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*. Arlington (Vancouver): IBM Endowment for the Business of Government.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2001). «Big questions in public network management research». *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 11, n.º 3, pp. 295-326.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003a). «Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management». *International Journal of Public Administration*. Vol. 26, n.º 12, pp. 1401-1422.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003b). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

AGUILAR, L. F. (2006). «De la gobernabilidad a la gobernanza. La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos.» Conferencia presentada en el Diploma «El servicio profesional de carrera y la nueva función pública» organizado por el CIDE. México, D. F. [Versió mimeografiada.]

ALBAREDA, L.; YSA, T.; LOZANO, J. M.; ROSCHER, H. (2005). «The role of governments in fostering CSR». En: KAKABADSE, A.; MORSING, M. [eds.]. *Corporate Social Responsibility. Reconciling Aspiration with Application* (2005). Palgrave McMillan, European Academy of Business in Society, pp. 112-128.

ALBAREDA, L.; LOZANO, J. M.; YSA, T.; ROSCHER, H.; MARCUCCIO (2007). *Government and Corporate Social Responsibility.* Palgrave McMillan.

ALLAN, J. R. (2000). «Public-private partnerships. A review of literature and practice». *Public Policy Paper*, n.º 4, Saskatchewan Institute of Public Policy.

ALONSO, J. L. (2007). *Equipamientos sanitarios en la Comunidad de Madrid. Estructura de la financiación*. Mimeo.

ARANYA, N.; FERRIS, K. R. (1984). «A reexamination of accountants' organizational-professional conflict». *Accounting Review*. Vol. 59, n.º 1, pp. 1-15.

ARGYRIS, C. (1960). *Understanding Organizational Behaviour*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.

— (1972). *The Applicability of Organizational Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

ASHFORD, D. E. (1988). «Descentralizing welfare states: Social policies and intergovernmental politics». En: B. DENTE; F. KJELLBERG [eds.]. *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres: Sage Publications, pp. 19-38.

ATKINSON, R. (1999). «Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration». *Urban Studies*. Vol. 36, n.º 1, pp. 59-73.

AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management in Canada*. Institute for Research in Public Policy.

AUSTIN, D.; HASENFELD, Y. (1985). «A prefatory essay on the future administration of human services». *The Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 21, n.º 4, pp. 351-364.

BADARACCO, J. L. (2002). *Liderando sin hacer ruido con excelentes resultados*. Bilbao: Harvard Business School Press, Ediciones Deusto.

BANCO MUNDIAL (2004). *Seguimiento y evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques* [En línea]. Washington: Banco Mundial <lnweb18.worldbank.org/…/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2006]

BAÑO LEÓN, J. M. (2000). «La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de contratos de las administraciones públicas». *Revista de Administración Pública*, n.º 151, pp. 11-38.

BARZELAY, M. (1995). «Metáforas en la gestión de servicios públicos». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 1, n.º 17, pp. 17-20.

— (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública.* México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

— (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

BASS, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory Research, and Managerial Applications*. Nueva York: Free Press.

BASSETT, K. (1996). «Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city». *Urban Studies*. Vol. 33, n.º 3, pp. 539-555.

BATEMAN, T. S.; ORGAN, D. W. (1983). «Job satisfaction and the good soldier: the relationship between affect and employee "citizenship"». *Academy of Management Journal*. Vol. 26, n.º 4, pp. 587-595.

BEAUREGARD, R. (1998). «Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States». En: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.

BECKER, T. E. (1992). «Foci and bases of commitment: Are they distinctions worth making?». *Academy of Management Journal*. Vol. 35, n.º 1, pp. 232-244.

BECKER, T. E.; BILLINGS, R. S. (1993). «Profiles of commitment: An empirical test». *Journal of Organizational Behavior*. Vol. 14, pp. 177-190.

BECKER, T. E.; BILLINGS, R. S.; EVELETH, D. M.; GILBERT, N. L. (1996). «Foci and bases of employee commitment: implications for job performance». *Academy of Management Journal.* Vol. 39, n.º 2, pp. 464-482.

BEHN, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings.

— (2003). «Why measure performance? Different purposes require different measures». *Public Administration Review*. Vol. 63, n.º 5, pp. 586-606.

BEL, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.

BELLONE, C. J.; GOERL, F. (1992). «Reconciling public entrepreneurship and democracy». *Public Administration Review*. Vol. 52, n.º 2, pp. 130-134.

BEN-DAVID, J. (1958). «The professional role of the physician in bureaucratized medicine: A study in role conflict». *Human Relations*, n.º 11, pp. 255-274.

BENGTSON, B. (1991). «Programas de acción para el cambio en el sector público sueco». En: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [ed.]. *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas* [9-11 julio 1990, Cuenca]. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 37-55.

BENSON, J. K. (1975). «The interorganizational network as a political economy». *Administrative Science Quarterly*, n.º 20, pp. 229-249.

— (1982). «A framework of policy analysis». En: ROGERS, D. A.; WHETTEN, D. A. [eds.]. *Interorganizational Coordination*. Iowa: Iowa State University Press, pp. 137-176.

BENVENISTE, G. (1987). *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Londres: Jossey-Bass Publishers.

BERMAN, E. (1998). *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.

BERMAN, E.; VAN WART, M. (1999). «The ethics of productivity. Towards increased dialogue and customer-based accountability». *International Journal of Organizational Theory and Behaviour*. Vol. 2, n.os 3/4, pp. 413-430.

BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC: Harvard University-Planeta.

BLAKE, R. R.; MOUTON, J. S. (1965). «A 9,9 approach for increasing organizational productivity». En: SCHEIN, E. H.; BENNIS, W. G. [eds.]. *Personal and Organizational Change through Group Methods*. Nueva York: Wiley.

BLAU, P. M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.

BOASE, J. P. (2000). «Beyond government? The appeal of public-private partnerships». *Canadian Public Administration*. Vol. 43, n.º 1, pp. 75-91.

BÖRZEL, T. A. (1998). «Organizing Babylon —on the different conceptions of policy networks». *Public Administration*. Vol. 76, n.º 2, pp. 253-273.

BOUCKAERT, G. (2004). «Recents developments in new public management». *Eipascope,* n.º 1, pp. 10-13.

BOULDING, K. (1953). *The Organizational Revolution*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

BOYATZIS, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. Nueva York: Wiley.

BRADLEY, R. (1995). «Downtown renewal: The role of business improvement districts». *Public Management*. Vol. 77 (febrero), pp. 9-13.

BRESSER-PEREIRA, L. (1997). *Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control.* Barcelona: Círculo de Montevideo.

— (2004). *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Nueva York: Oxford University Press.

BRESSER-PEREIRA, L.; CUNILL, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.

BRIEF, A. P.; MOTOWIDLO, S. J. (1986). «Prosocial organizational behaviors». *Academy of Management Review*. Vol. 11, n.º 4, pp. 710-725.

BRIFFAULT, R. (1999). «A government for our time? Business improvement districts and urban governance». *Columbia Law Review*. Vol. 99, n.º 2, pp. 365-477.

BRUIJN, J. A.; HEUVELHOF, E. (1997). «Instruments for network management». En: KICKERT, W.; KLIJN, E.-H.; KOOPENJAN, J. *Managing Complex Networks*. Londres: Sage Publications, pp. 119-136.

BURNS, T.; STAKLER, G. M. (1962). *The Management of Innovation*. Londres: Tavistock Publications.

BURNS, L. R.; WHOLEY, D. R. (1992). «Factors affecting physician loyalty and exit: a longitudinal analysis of physician-hospital relationship». *Health Services Research*. Vol. 27, n.º 1, pp. 1-10.

BUTLER, R. (1991). «New challenges or familiar prescrptions?». *Public Administration*. Vol. 69, pp. 363-372.

CASTELLS, M. (1989). *The Informational City*. Oxford: Basil Blackwell.

— (2005). «Global governance and global politics». *Political Science & Politics*. Vol. 38, n.º 1 (enero), pp. 9-16.

CASTELLS, M.; OLLER, E. (2004). *El model Barcelona II: L'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*. Barcelona: UOC.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile.

CHANLAT, J. F. (2003). «Le managérialisme et l'éthique du bien commun: La question de la motivation au travail dans les services publics». En: DUVILLIER, T. *et al.* [ed.]. *La motivation au travail dans les services publics*. París: L'Harmattan.

CHAPMAN, R. A.; O'TOOLE, B. J. (1995). «The role of the civil service: A traditional view in a period of change». *Public Policy an Administration*. Vol. 10, n.º 2, pp. 3-20.

CHILD, J. (1972). «Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice».*Sociology*. Vol. 6, pp. 1-22.

CHISHOLM, D. (1987). «Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations». En: LANE, J. E. [ed.]. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications, pp. 76-93.

CHRISTIE, L. (1991). «Next steps: A union critique». *Public & Money Management*. Vol. 11, pp. 6-7.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Londres: Sage Publications.

CLARKE, M.; STEWART, J. (1997). *Handling the Wicked Issues*: *A Challenge for Government*. INLOGOV Discussion Paper. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.

COASE, R. (1937). «The nature of the firm». *Economica*. Vol. 4, pp. 386-405.

COHEN, S.; EIMICKE, W. (1998). «Is public entrepreneur ethical? A second look at theory and practice». *Public Integrity*.

COLARELLI, S. M.; BISHOP, R. C. (1990). «Career commitment. Functions, correlates and management». *Group & Organization Studies*. Vol. 15, nº 2, pp. 158-176.

COLET, E. (2006). «Innovar: imperatiu de la gestió pública en la societat del coneixement». 2n Congrés Català de Gestió Pública. 5 y 6 de julio; Barcelona.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

COMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1989). *Rapport de la Commission «Efficacité de l'État». Le Pari de la Responsabilité*. París: La Documentation Française.

COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (2001). *Building Better Partnerships*. Londres: IPPR.

CONGRESS OF UNITED STATES (2002). «E-government Act of 2002». *Public Law*, n.º 17 (diciembre), pp. 107-347.

CORTINA, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.

COX, A.; LAMONT, F. (1992). «Improving Management in Government: The Impact of the Next Steps Initiative on Efficiency in the British Civil Service». Comunicación presentada en el V Coloquio Internacional de la revista *Politiques & Management Public* («La Modernisation de la Gestion Publique»); 26 y 27 de marzo; París.

COYLE-SHAPIRO, J.; KESSLER, I.; PURCELL, J. (2004). «Exploring organizationally directed citizenship behaviour: Reciprocity or "it's my job"?». *Journal of Management Studies*. Vol. 41, n.º 1, pp. 85-106.

CROZIER, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

— (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

— (1987). *État moderne, État modeste*. París: Fayard.

— (1988). *Comment réformer l'État? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Unis*. París: La Documentation Francaise.

— (1989). «L'État modeste, une grande ambition». *Revue Politiques & Management Public*. Vol. 7, n.º 2, pp. 1-13.

CUNILL, N.; OSPINA, S. [eds.]. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

DAHL, R. A. (1959). «The politics of planning». *International Social Science Journal*. Vol. 11, pp. 340-350.

DAVIES, J. S. (2001). *Partnerships and Regimes: The Politics of Urban Regeneration in the UK*. Aldershot: Ashgate.

— (2002a). «The governance of urban regeneration: A critique of the "governing without government" thesis». *Public Administration*. Vol. 80, n.º 2, pp. 301-322.

— (2002b). «Urban regime theory: A normative-empirical critique». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 24, n.º 1, pp. 1-17.

DAVIS, H. (2003). «Ethics and standards of conduct». En: BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. [eds.]. *Public Management and Governance*. Londres: Routledge, pp. 213-223.

DE BRUIJN, H. (2002). «Performance measurement in the public sector: Strategies to COPE the risks of performance measurement». *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15, pp. 578-594.

DE LEON, L. (1996). «Ethics and entrepreneurship». *Policy Studies Journal*. Vol. 24, n.º 3, pp. 495-510.

DEAKINS, E.; DILLON, S. (2005). «Local government consultant performance measures: An empirical study». *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, n.º 6, pp. 546-562.

DENHARDT, K. (1989). «The management of ideals: A political perspective on ethics». *Public Administration Review*. Vol. 49, n.º 2 (marzo-abril), pp. 187-193.

DENHART, R. B.; DENHART, J. V. (2000). «The new public service: Serving rather than steering». *Public Administration Review*. Vol. 60, n.º 6, pp. 549-559.

DENTE, B. (1986). *Governare la Frammentazione*. Bolonia: Il Mulino.

DEUTSCH, K. (1970). *Political Community at the International Level*. Nueva York: Archon Books.

DEUTSCH, M. (1973). *The Resolution of Conflict Constructive and Destructive Processes*. New Haven: Yale University Press.

DI GAETANO, A.; KLEMANSKI, J. S. (1993). «Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain».*Urban Affairs Quarterly*. Vol. 29, n.º 1, pp. 54-83.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2003). *Model per a la Gestió del Programa de Serveis Socials d'atenció domiciliària*. Barcelona: Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona. <http://www.diba.cat/servsocials/descarrega/pssad%20model%20definitiu.pdf>

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2004). *Programa de mejoramiento de la gestión año 2005. Programa marco. Documento técnico. [S.l.]: Ministerio de Hacienda; Dirección de Presupuesto. Agosto de 2004*. [En línea]. Santiago de Chile. <www.dipres.cl/control_gestion/PMG/DOCUMENTO_TECNICO-PMG_2005_PMA_LIL.pdf> [Consulta: 2 de junio de 2006]

DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES (2005). *Évaluation du recours au contrat de partenariat dans le domaine routier.* París.

DOWDING, K. (1995). «Model or metaphor? A critical review of the policy network approach». *Political Studies*. Vol. 43, n.º 1, pp. 136-158.

DOWNS, G. W.; LARKEY, P. D. (1986). *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Nueva York: Random House.

DOZ, Y. (1996). «The evolution of cooperation in strategic alliances: initial conditions or learning processes?». *Strategic Management Journal*. Vol. 17, n.º 1, pp. 55-79.

DRUCKER, P. (1954). *The Practice of Management*. Nueva York: Harper & Row.

— (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Nueva York: Harper Collins.

— (1985). *Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles*. Nueva York: Harper & Row.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. (1994). «Fron old public administration to new public management». *Public Money and Management* (julio-septiembre), pp. 9-16.

DUNSIRE, A.; HOOD, C.; HUBY, M. (1989). *Cutback management in public bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall.* Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

EBERS, M. (1997). «Explaining inter-organisational network formation». En: EBERS, M. *The Formation of Inter-organisational Networks*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-40.

EBERS, M.; JARRILLO, C. (1997). «The construction, forms, and consequences of industry networks». *International Studies of Management and Organization*. Vol. 27, n.º 4, pp. 3-22.

ECHEBARRÍA, K. *et al.* (2005). *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.

EDWARDS, N.; KORNACKI, M. J.; SILVERSIN, J. (2002). «Unhappy doctors: what are the causes and what can be done?». *British Medical Journal*, n.º 324, pp. 835-838.

EFFICIENCY UNIT (1988). *Improving Management in Government: The Next Steps*. Londres: HMSO.

— (1991). *Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executives Agencies*. Londres: HMSO.

EGGERS, W. D. (2005). *Government 2.0*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

EISENBERGER, R. *et al*. (2002). «Perceived supervisor support: Contributions to perceived organizational support and employee retention». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 87, n.º 3, pp. 565-573.

EISENBERGER, R.; FASOLO, P.; DAVIS-LAMASTRO, V. (1990). «Perceived organizational support and employee diligence, commitment and innovation». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 75, n.º 1, pp. 51-59.

ELKIN, S. L. (1985). «Twentieth century urban regimes». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 7, n.º 2, pp. 11-28.

EMBID IRUJO, A. [dir.] (1998). *El nuevo derecho de aguas: Las obras hidráulicas y su financiación*. Madrid: Civitas.

EMBID IRUJO, A.; COLOM PIAZUELO, E. (2003). *Comentarios a la ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas*. Pamplona: Aranzadi.

EMERY, Y. (2005). «La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation». *Telescope*. Vol. 12, n.º 3, pp. 1-11.

ESMAN, M. J. (1991). *Management dimensions of development; perspectives and strategies*. West Hartford: Kumarian Press.

ESPING-ANDERSEN (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION (2003a). «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa». Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 26 de septiembre. [COM(2003) 567 final — no publicada en el *Diario Oficial*]

— (2003b). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Directorate-General Regional Policy. [S. l.] European Commission (marzo).

FARAZMAND, A. (2002). «Administrative ethics and professional competence: Accountability and performance under globalization». *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 68, n.º 1, pp. 127-143.

FAULKNER, D.; DE ROND, M. (2000). *Cooperative Strategy Economic, Business and Organizational issues*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

FIALAIRE, J. (1992). «Les stratégies de la mise en oeuvre des centres de responsabilité». Comunicación presentada en el V Coloquio Internacional de la revista *Politiques & Management Public* «La Modernisation de la Gestion Publique»; 26 y 27 de marzo; París.

FONT, T.; PADRÓS, X. (2004). «La Ley de contratos de las administraciones públicas y la contratación de la Administración local». GÓMEZ-FERRER MORANT, R. [dir.]. *Comentario a la Ley de contratos de las administraciones públicas*. 2.ª ed. Madrid: Civitas, pp. 1573-1615.

FOUNTAIN, J. E. (2001). *Building the Virtual State*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

FOX, C. J.; MILLER, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration. Towards discourse*. Thousand Oaks (California): Sage Publications.

FRANCES, J. R.; LEVACIC, J.; MITCHELL; THOMPSON, G. (1991). «Introduction». En: THOMPSON, G.; FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MITCHELL, J.[eds.]. *Markets, Hierar-*

chies and Networks: The Coordination of Social Life. Londres: Sage Publications, pp. 1-19.

FREDERICKSON, G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

— (1999). «Public ethics and the new managerialism». *Public Integrity*. Vol. 1, n.º 3, pp. 265-278.

FREIDSON, E. (1994). *Professonalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Londres: University of Chicago Press.

FUDGE, C. (1990). «Flexibility reconsidered: Selected issues». En: OECD [ed.]. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. París: OECD, pp. 91-98.

FUDGE, C.; GUSTAFSSON, L. (1989). «Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom». *Public Money & Management*. Vol. 9, n.º 2, pp. 29-34.

FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado: Gobernanza y orden mundial en el siglo XXI.* Méjico DF: Ediciones B.

FUKUYAMA, F.; MARWAH, S. (2000). «Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of development». *Journal of Democracy*. Vol. 11, n.º 4, pp. 80-94.

FULTON, L. (1968). *The Civil Service: Report of the Committee*, Cmnd. 3638. Londres: HMSO.

GALBRAITH, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley Publishing Company.

— (1977). *Organization Design*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley Publishing Company.

GALLEGO, R.; ROSETTI, N.; YSA, T. (2000). «One-stop-government in Spain». En: HAGEN, M.; KUBICEK, H. [eds.]. *One-stop-Government in Europe. Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.

GARCÍA-PELAYO, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

— (1982). *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad.

— (1986). *El Estado de los partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

GARISHANKAR, N.; DE SILVA, M. (1998). *Strategic Management for Government Agencies*: *An Institutional Approach for Developing and Transition Economies*. Washington: World Bank. [Discussion Paper n.º 386]

GASCÓ, M. (2004). *Societat del coneixement: encerts i mancances de les administracions públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

GELLATLY, I. R. (1995). «Individual and group determinants of employee absenteeism: Test of a causal model». *Journal of Organizational Behavior*, n.º 16, pp. 469-485.

GILMAN, S. C. (1999). «Public sector ethics and Government reinvention: Realigning systems to meet organizational change». *Public Integrity*. Vol. 1, n.º 2, pp. 175-192.

GIMENO FELIU, J. M. (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*. Madrid: Civitas.

GLOBAL ACCOUNTING OFFICE (2002). *Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets and Financial Statements*. Washington <www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-02-236> [Consulta: 22 de febrero de 2006]

GODARD, F. (1996). «City partnerships for urban innovation». Discussion Paper Series, n.º 9. *Management of Social Transformations* (MOST).

GOFFEE, R.; GARETH, J. (2006). *The Art of Followership,* EBF. N.º 25 (verano de 2006).

GOLDSMITH, S. (1997). «Can business really do business with government?». *Harvard Business Review*. Vol. 75, n.º 3, pp. 110-121.

GOLDSWORTHY, D. (1991). *Setting Up Next Steps*. Londres: HMSO.

GOLEMAN, D.; BOYATZIS, R.; MCKEE, A. (2002). *Primal Leadership. Realizing the Power of Emotional Intelligence*. Harvard Business School Press.

GOMES-CASSERES, B. (1994). «Group versus group: How alliance networks compete». *Harvard Business Review*. Vol. 72, n.º 4, pp. 62-74.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (2004a). «El contrato de obras: La concesión de obras públicas como contrato». En: *Comentario a la Ley de contratos de las Administraciones públicas*. 2.ª ed. Madrid: Civitas, pp. 751-791.

— (2004b). «El problema de la financiación de las obras públicas: Las sucesivas modificaciones de la LCAP 13/1995, de 18 de mayo, con especial referencia a la financiación mediante concesión de dominio público». En: *Comentario a la Ley de contratos de las administraciones públicas*. 2.ª ed. Madrid: Civitas, pp. 793-820.

— (2004c). «El contrato de concesión de obras públicas: Disposiciones generales». En: *Comentario a la Ley de contratos de las administraciones públicas*. 2.ª ed. Madrid: Civitas, pp. 1085-1122.

GORE, A. (1993). «Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos». Informe de la *National Performance Review*. Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública.

GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. Palgrave: Houndmills.

GOULDNER, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe (Illinois): Free Press.

— (1957). «Cosmopolitans and locals: Towards an analysis of latent social roles». *Administrative Science Quarterly*, n.º 2, pp. 281-306.

— (1958). «Cosmopolitan and locals: towards an analysis of latent social roles». *Administrative Science Quarterly*, n.º 3, pp. 444-480.

— (1960). «The norm of reciprocity: a preliminary statement». American Sociological Review, n.º 25, pp. 161-178.

GOVERNMENT COMMISSIONER FOR THE REORGANIZATION OF THE GOVERNMENT SERVICE (1986). *Final Report*. La Haya: Government Publishing Office.

GOVERNMENT of WESTERN AUSTRALIA (2001). *Public Sector Standards in Human Resource Management*. Comissioner for Public Sector Standards.

GRAHAM, C. *et al*. (1999). *Reformar es posible*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

GRANDORI, A.; SODA, G. (1995). «Inter-firm networks: Antecedents, mechanisms and forms». *Organization Studies*. Vol. 16, n.º 2, pp. 183-216.

GRANOVETTER, M. (1992). «Economic institutions as social constructions: A framework for analysis». *Acta Sociologica*. Vol. 35, n.º 1, pp. 3-11.

GRATZ, R. B.; MINTZ, N. (1998). *Cities. Back from the Edge. New Life for Downtown*. Nueva York: John Wiley & Sons.

GRAY, A. *et al*. (1991). «The management of change in Whitehall: The experience of the FMI». *Public Administration*. Vol. 69, n.º 41-60.

GRAY, B. (1985). «Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration». *Human Relations*. Vol. 38, n.º 10, pp. 911-936.

GREER, P. (1992). «The next steps initiative: An examination of the agency framework-documents». *Public Administration*. Vol. 70, pp. 89-98.

GRIMM, D. (1986). «The modern state: Continental traditions». En: KAUFMAN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. [eds.]. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlín, Nueva York: De Gruyter, pp. 89-109.

GULATI, R. (1998). «Alliances and networks». *Strategic Management Journal*. Vol. 19, n.º 4, pp. 293-317.

GUSTAFSSON, L. (1991). «Marketising public services: Transitions for politicians, clients and staff.» Ponencia presentada en el congreso Work Life in Transition; 1-3 de octubre; Estocolmo.

HACKETT, R. D.; BYCIO, P.; HAUSDORF, P. A. (1994). «Further assessments of Meyer and Allen's (1991) three-component model of organizational commitment». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 79, n.º 1, pp. 15-23.

HAGE, J. (1980). «A strategy for creating interdependent delivery systems to meet complex needs». En: NEGHANDI, A. R. [ed.]. *Interorganization Theory.* Kent: Kent State University Press, pp. 210-234.

HALL, R. H. (1968). «Professionalization and bureaucratization». *American Sociological Review*, n.º 33, pp. 92-104.

HAMBLETON, R.; TAYLOR, M. (1993). «Transatlantic policy transfer». En: HAMBLETON, R.; TAYLOR, M. [eds.]. *People in Cities: A Transatlantic Policy Exchange*. Bristol: School for Advanced Urban Studies, pp. 1-25.

HAMMER, M. (1991). «Rediseño del trabajo: No automatice, elimine». *Harvard-Deusto Business Review*, n.º 47, pp. 27-37.

HANBURY, G. L. (2004). «A "pracademics" perspective on ethics and honor: Imperatives for public service in the 21st century». *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 4, pp. 187-204.

HANDY, C. (1989). *The Age of Unreason*. Londres: Business Books Limited.

HANF, K. (1978). «Introduction». En: HANF, K.; SCHARPF, F. W. [eds.]. *Interorganizational Policy-Making*. Londres: Sage Publications, pp. 1-15.

HANF, K.; TOONEN, T. [eds.]. (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Marthinus Nijhoff.

HARDING, A. (1998). «Public-private partnerships in the UK». En: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.

HARDY, V.; TOWHILL, B.; WOLF, A. (1990). «La responsabilisation comme stratégie de modernisation». *Revue Politiques & Management Public*. Vol. 3, pp. 87-129.

HARTLEY, J. (2005). «Innovation in governance and public services: Past and present»: *Public Money & Management*. Vol. 25, n.º 1 (enero).

HASTINGS, A. (1996). «Unravelling the process of "partnership" in urban regeneration policiy». *Urban Studies*. Vol. 33, n.º 2, pp. 253-268.

HEIFETZ, R. A. (1995). *Leadership without Easy Answers*. Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press.

HEINRICH, C. (2002). «Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness». *Public Administration Review*. Vol. 62, n.º 6, pp. 712-725.

HELLMAN, J. S.; JONES, G.; KAUFMANN, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day*. Washington: The World Bank.

HELLMAN, J. S.; JONES, G.; KAUFMANN, D. (2002). *Far from Home: Do Foreign In-*

vestors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies? Washington: The World Bank.

HENNESSY, P. (1989). *Whitehall*. Londres: Secker & Warburg.

HERSCOVITCH, L.; MEYER, J. P. (2002). «Commitment to organizational change: extension of a three-component model». *Journal of Applied Psychology.* Vol. 87, n.º 3, pp. 474-487.

HEWITT, T. (2000). «A hybrid or a third way? Contemporary thinking on inter-organisational relationships». En: ROBINSON, D.; HEWITT, T.; HARRISS, J. *Managing Development: Understanding Inter-organisational Networks*. Londres: Sage Publications.

HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Massachussets): Harvard University Press.

HJERN, B.; PORTER, D. O. (1981). «Implementation structures: A new unit of analysis». *Organization Studies*. Vol. 2, pp. 211-217.

HM TREASURY (1989). *The Financing and Accountability of Next Steps Agencies*. Cm 914. Londres: HMSO.

— (2006). *PFI: Strengthening Long-term Partnerships.* Londres: HM Treasury.

HOCHLEUTNER, B. (2003). «BIDs fare well the democratic accountability of business improvement districts». *New York University Law Review*. Vol. 78, n.º 1, pp. 374-404.

HODGES, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. (1996). «Corporate governance in the public services. Concepts and issues». *Public Money and Management*, pp. 7-13.

HOGWOOD, B. W.; PETERS B. G. (1985). *The Patology of Public Policy*. Oxford: Clarendon Press.

HOOD, C. (1987). «British administrative trends and the public choice revolution». En: LANE, J. E. [ed.]. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications, pp.145-170.

HOUSTOUN, L. O. J. (1997). *Business Improvement Districts*. Washington: Urban Land Institute.

HUXHAM, C. (2002). «Theorising collaboration practice: A quick tour of some accumulating theory». *Working Paper Series*. The University of Strathclyde, Graduate School of Business.

HUXHAM, C.; MACDONALD, D. (1992). «Introducing collaborative advantage: Achieving inter-organisational effectiveness through meta-strategy». *Management Decision*. Vol. 30, n.º 2, pp. 50-56.

HUXHAM, C.; VANGEN, S. (2000). «Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world». *Academy of Management Journal.* Vol. 43, n.º 6, pp. 1159-1175.

HUXHAM, C.; VANGEN, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Londres: Routledge.

IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2001). *The Potential of the Government Performance and Results Act as a Tool to Manage Third-Party Government*. Washington <www.businessofgovernment.org/main/publications/grantreports/grantarea/index> [Consulta: 15 de febrero de 2006]

IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2004). *Performance Leadership: 11 Better Practices That Can Ratchet Up Performance*. Washington <www.businessofgovernment.org/pdfs/Behn_Report.pdf> [Consulta: 25 de marzo de 2006]

IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2006). *Moving from Outputs to Out-*

comes. Practical Advice from Governments Around the World. Washington <www.businessofgovernment.org/pdfs/PerrinReport.pdf> [Consulta: 23 de enero de 2006]

ILPES (2003). *Gestión pública por resultados y programación* plurianual. Santiago de Chile <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014816.pdf> [Consulta: 23 de enero de 2006]

INNOVATIVE PUBLIC SERVICE GROUP (2002). *The Common Assessment Framework: Improving an organisation through self self-assessment* <www.eipa.nl/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf> [Consulta: 15 de enero de 2006]

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2005). *Establishing a Performance Management*. Washington. <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0550.pdf> [Consulta: 5 de febrero de 2006]

ISRAEL, A. (1987). *Institutional Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

JACKSON, P. M. (1990). «Public choice and public sector management». *Public Money and Management*. Vol. 10, pp. 13-20.

JARRILLO, J. C. (1993). *Strategic Networks: The Borderless Organisation*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.

JENNERGREN, L. P. (1981). «Decentralization in organizations». En: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environements*. Nueva York: The Free Press, pp. 39-59.

JOHN, P.; COLE, A. (1998). «Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaption and coordination in Leeds and Lille». *Urban Affairs Review*. Vol. 33, n.º 3, pp. 382-404.

JONES, P.; HILIER, D.; COMFORT, D. (2003). «Business improvement districts in town and city centres in the UK». *Management Research News*. Vol. 26, n.º 8, pp. 50-59.

JOS, P.; TOMPKINS, M. (2004). «The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment». *Administration & Society*. Vol. 36, n.º 3, pp. 255-281.

KANTER, R. M. (1994). «Collaborative advantage: The art of alliances. Successful partnerships manage the relationship, not just the deal». *Harvard Business Review*. Vol. 2, n.º 4, pp. 96-108.

KAUFMAN, F. X. (1986). «Introduction». En: KAUFMANN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. [eds.]. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlín, Nueva York: De Gruyter, pp. 3-24.

KAUFMAN, H. (1969). «Administrative decentralization and political power». *Public Administration Review*. Vol. 29, pp. 3-15.

— (1982). «Reflections on administrative reorganizations». En: LANE, F. S. [ed.]. *Current Issues in Public Administration*. Nueva York: St. Martin Press.

KAUFMANN, D. (2003). *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. [S.l.]: The World Bank. [Borrador para someter a debate]

KEMP, P. (1990). «Can the civil service adapt to managing by contract?». *Public Money & Management*. Vol. 10, pp. 25-31.

KENIS, P.; OERLEMANS, L. (2004). *Promises and pitfalls in studying process patterns of networks*. Tilburg University. [Manuscrito no publicado]

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (1991). «Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox». En: MARIN, B.; MAYNTZ, R. [eds.]. *Policy Network:*

Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus Verlag y Westiew Press, pp. 25-59.

KEOHANE, R.; NYE, J. (2001). *Power and Interdependence*. 3.ª ed. Nueva York: Addison-Wesley.

KERNAGHAN, K. (1993). «Partnership and public administration: Conceptual and practical considerations». *Canadian Public Administration*. Vol. 36, n.º 1, pp. 57-76.

KETTL, D. (2002). *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

KHURANA, R. (2004). «Lo malo del líder carismático». En: *Harvard Business Review: Liderazgo al más alto nivel.* Ediciones Deusto.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. [eds.]. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications.

KJAER, L. (2003). *Local Partnerships in Europe. An Action Research Project*. Copenhague: The Copenhagen Centre.

KLIJN, E. H. (1997). «Policy networks: An overview». AEn KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. [eds.]. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications, pp. 14-34.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. (2000). «Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance». *Public Management*. Vol. 2, n.º 2, pp. 135-158.

KLIJN, E. H., TEISMAN, G. (2003). «Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases». En: *Public Money & Management*, pp. 137-146.

KLIJN, E. H.; TEISMAN, G. (2000). «Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships». En: OSBORNE, S. P. [ed.]. *Public-Private Partnerships*. Londres: Routledge.

KLIKSBERG, B. (1990). *El pensamiento organizativo*. Buenos Aires: Editorial Tesis.

KNIGHT, L. (2005). «Coping with multiple meanings: some implications for theory and research practice of various conceptios of "network"». En: GOESSLING, T.; JANSEN, R. J. G.; OERLEMANS, L. A. G. [eds.]. *Coalitions and Collisions*. Nijmega: Willem-Jan van der Wolf, pp. 37-53.

KNOKE, D.; KUKLINSKI, J. (1991). «Network analysis: Basic concepts». En: THOMPSON, G.; FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MITCHELL, J. [eds.]. *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Londres: Sage Publications, pp. 173-182.

KOCHEN, M.; DEUTSCH, K. W. (1980). *Decentralization*. Cambridge, Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn and Hain.

KOLB, D. M.; PUTNAM, L. L. (1992). «The dialectics in disputing». En: KOLB, D. M.; BARTUNEK, J. M. [eds.]. *Hidden Conflicts in Organizations*. Londres: Sage.

KOLTHOFF, E.; HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, H. (2003). «The ethics of new public management: Is integrity at stake?». *Paper* presentado al First Workshop of the EGPA Study Group «Ethics and Integrity of Governance». [Citado con la autorización de los autores.]

KOOIMAN, J. [ed.] (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.

KOTTER, J. P. (1990). *El factor liderazgo*. Madrid: Díaz de Santos.

KRAMER, R.; GROSSMAN, B. (1987). «Contracting for social services: Process management and resource dependencies». *Social Service Review*. Vol. 61, pp. 32-55.

KRAVCHUK, R.; SCHACK, R. (1996). «Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993». *Public Administration Review*. Vol. 56, n.º 4, pp. 348-358.

KURKE, L. B.; ALDRICH, H. E. (1983). «Mintzberg was right!: A replication and extension of the nature of managerial work». Managerial Science. Vol. 29, n.º 8, p. 975-984.

LA PORTE, T. R. [ed.]. (1975). Organized Social Complexity. *Challenge to Politics and Policy*. Princeton: Princeton University Press.

LACHMAN, R.; NOY, S. (1996). «Reactions of salaried physicians to hospital decline». *Health Services Research*. Vol. 31, n.º 2, pp. 171-190.

LANDAU, M. (1969). «Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap». *Public Administration Review*. Vol. 29, pp. 346-358.

LARSON, A. (1992). «Network dyads in entrepreneurial settings: A study of governance exchange relationships». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 37, pp. 76-104.

LAWLER, E. J. (1992). «Affective attachment to nested groups: A choice process theory». *American Sociological Review*. Vol. 57, pp. 327-339.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. (1967). *Organization and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

LAWTON, A. (1998). Ethical Management in the Public Services. Buckingham: Open University Press.

— (1999). «Social enterprise and the public services manager». En: HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, J. [ed.]. *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht: Shaker, pp. 55-73.

LE GALÈS, P. (2000). «Private sector interests and urban governance». En: BAGNASCO, A.; LE GALÈS, P. *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 178-197.

LE GRAND, J. (1991). «Quasi-markets and social policy». *Economic Journal*. Vol. 101, pp. 1256-1267.

— (1992). *Paying or providing for welfare? Studies in Decentralisation and Quasi-Markets*. Bristol: SAUS, University of Bristol.

LECRERC, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique. La gestion par résultats*. Quebec: Presses de l'Université du Québec.

LEVINE, S.; WHITE, P. (1961). «Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 5, pp. 583-601.

LEWIS, C. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-solving Guide*. San Francisco: Jossey Bass Inc.

LONGO, F. (1991). «Una experiencia de cambio organizativo: Los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona». En: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [ed.]. *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas* [9-11 de julio de 1990, Cuenca]. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 191-210.

— (1999). «Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo». En: LOSADA, C. [ed.]. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

— (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
— (2005). «La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos». En: ECHEBARRÍA, K. *et al*. [eds.]. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
LONGO, F.; ECHEBARRÍA, K. (2001). «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas». En: SPINK, P. *et al.* [eds.]. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
LOSADA, C. (1995). «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública». *Documentación Administrativa*, n.º 241-242. Madrid: INAP.
— (2003). *A Contribution to the Study of the Differences in Managerial Function: Political Managers' Function and Civil Service Managers' Function* [Tesis doctoral]. Barcelona. Universitat Ramon Llull.
LOWNDES, V.; NANTON, P.; MCCABE, A., SKELCHER, C. (1997). «Networks, partnerships and urban regeneration». *Local Economy*, pp. 333-342.
LOWNDES, V.; SKELCHER, C. (1998). «The dynamics of multi-organisational partnerships: An analysis of changing modes of governance». *Public Administration*. Vol. 76, n.º 2, pp. 313-334.
LOWNDES, V.; SKELCHER, C. (1998). «The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance». *Public Administration*. Vol. 7, n.º 6, pp. 313-333.
LOZANO, J. (2001). «L'empresa en la societat». En: *Idees*, n.º 10, pp. 48-60.
LOZANO, J.; ALBAREDA, A.; YSA, T.; ROSCHER, H.; MARCUCCIO, M. (2005). *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad.* Barcelona: Granica y Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.
MACCOBY, M. (2000). «Narcissistic leaders». *Harvard Business Review*. Vol. 78, n.º 1, pp. 68-77.
MACKENZIE, R. A. (1969). «The management process in 3-D». *Harvard Business Review*. Vol. 47, n.º 6, pp. 80-87.
MAESSCHALK, J. (2004). «The impact of new public management reforms on public servant's ethics: Towards a theory». *Public Administration*. Vol. 82, n.º 2, pp. 465-489.
MAISL, H.; MARAIS, B. DU (2004). «Introduction». *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 110, pp. 211-216.
MALARET, E. (1993). *Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona*. Madrid: Civitas.
— (2002). «Partenariat public-privé: Financement des infrastructures et gestion des services publics locaux en Espagne». *Partenariat public-privé et collectivités territoriales.* París: La Documentation Française, pp. 219-243.
MALLETT, W. J. (1993). «Private government formation in the DC metropolitan area». *Growth and Change*. Vol. 24, n.º 3, pp. 385-416.
— (1994). «Managing the post-industrial city: Business improvement districts in the United States». *Area*. Vol. 26, n.º 3, pp. 276-287.
MANDELL, M. P. (1988). «Intergovernmental management in interorganizational networks: A revised perspective». *International Journal of Public Administration*. Vol. 11, n.º 4, pp. 393-416.

MAP (1990). *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid: MAP.
— (1991). *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid: MAP.
MARCH, J. G. (1958). *Organizations*. Nueva York: John Wiley & Sons.
MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1983). «Organizing political life: What administrative reorganization tells us about Government». *American Political Science Review*. Vol. 77, pp. 281-296.
MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1984). «The new institutionalism: Organizational factors in political life». *American Political Science Review*. Vol. 78, pp. 734-749.
MARSH, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
MARSHALL, C. (1985). «Appropiate criteria of trustworthiness and goodness for qualitative research on education organisations». *Quality and Quantity*. Vol. 19, pp. 353-373.
MARTÍNEZ-ALONSO, J. L.; YSA, T. (2003). *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Barcelona: INAP, EAP.
MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. (1990). «A review and meta-analysis of the antecedents, correlates and consequences of organizational commitment». *Psychological Bulletin*. Vol. 108, pp. 171-194.
MAYNTZ, R. (1977). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Universidad.
— (1985). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
— (2005). «Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza». En: CERRILLO, A. [ed.]. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
MCDONALD, F. (1999). «The importance of power in partnership relationships». *Journal of General Management*. Vol. 25, n.º 1, pp. 43-59.
MELESE, F.; BLANDIN, J.; O'KEEFE, S. (2004). «A new management model for government: Integrating activity-based costing, the balanced scorecard and total quality management with the planning, programming and budgeting system». *Internacional Public Management Review*. Vol. 5, n.º 2, pp. 103-131.
MENDOZA, X. (1990). «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España». *Documentación Administrativa*, n.º 223, pp. 261-290.
— (1991). «Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales». En: INTRESS [ed.]. *Público-privado y bienestar social*. Barcelona: Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales.
— (1995). «Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado de bienestar al Estado relacional». En: BENGOA, R. [ed.]. *La sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, los usuarios y proveedores*. Santander-Madrid: UIMPP, MSD, pp. 29-41.
— (1999). *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. [Tesis doctoral]. Barcelona: Universitat de Barcelona.
MENDOZA, X.; CANDEL, J. (1988). *Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo*. Barcelona: Papers Esade.
MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. [dir.] (2003). *Comentarios a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*. Madrid: Civitas.
MERCER, A. A. (1988). «Commitment and motivation of professional». En: FOTTLER, M. D.; HERNÁNDEZ, R. S.; JOINER, C. L. [ed.]. *Strategic Management of*

Human Resources in Health Services Organizations. Nueva York: John Wiley & Sons. Inc., pp. 181-205.

MERCER, A. A.; BILSON, K. (1985). «Factors influencing organizational commitment in physicians». En: ROBINSON, R. B.; PEARCE, J. A. [eds.]. *Academy of Management Proceedings 1985*. San Diego: Academy of Management, pp. 72-76.

MERTON, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press.

METCALFE, L. (1981). «Designing precarious partnerships». En: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environements*. Nueva York: The Free Press, pp. 503-530.

— (1993). «Public management: From imitation to innovation». En: KOOIMAN, J. [ed.]. *Modern Governance: New Goverment-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. (1987). *Improving Public Management*. Londres: Sage Publications.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. (1991). «A three component conceptualization of organizational commitment». *Human Resource Management Review*. Vol. 1, pp. 61-98.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. (1997). *Commitment in the Workplace: Theory, Research and Application*. Thousand Oaks: Sage Publications.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J.; SMITH, C. A. (1993). «Commitment to organizations and occupations: extensions and test of a three-component model». *Journal of Applied Psychology*, n.º 78, pp. 538-551.

MEYER, J. P.; HERSCOVITCH, L. (2001). «Commitment in the workplace. Toward a general model». *Human Resource Management Review*. Vol. 11, pp. 299-326.

MEYER, J. P.; STANLEY, D. J.; HERSCOVITCH, L.; TOPOLNYTSKY, L. (2002). «Affective, continuance and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates and consequences». *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 61, n.º 1, pp. 20-52.

MILLOZ, P. (1987). *Le mal administratif*. París: Dunod.

MINTZBERG, H. (1982). «La necesidad de coherencia en el diseño de la organización». *Harvard-Deusto Business Review*, pp. 66-84.

— (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

— (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

— (1994). «Rounding out the manager's job». *Sloan Management Review*. Vol. 36, n.º 1, pp. 11-25.

MITCHELL, J. (2001a). «Business improvement districts and the "new" revitalization of downtown». *Economic Development Quarterly*. Vol. 15, n.º 2, pp. 115-123.

— (2001b). «Business Improvement Districts and the management of innovation». American Review of Public Administration. Vol. 31, n.º 2, pp. 201-217.

MOE, R. C.; GILMOUR, R. S. (1995). «Rediscovering principles of public administration: The neglected». Public Administration Review, Vol. 55, núm 2, p. 135-146.

MOHR, J.; SPEKMAN, R. (1994). «Characteristics of partnership success: Partnerships attributes, communication behaviour, and conflict resolution techniques». Strategic Management Journal. Vol. 15, n.º 2, pp. 135-152.

MOHR, J.; SPEKMAN, R. (1996). «Perfecting partnerships». *Channel Management*. Vol. 4, n.º 4, pp. 34-44.

MONTAGNA, P. D. (1968). «Professionalization and bureaucratization in large professional organizations». *The American Journal of Sociology*. Vol. 74, pp. 138-145.

MOORE, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press. [Traducción española: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.]

— (2005). «Creating public value through private/public partnerships». Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; 18-21 de octubre; Santiago de Chile.

MORA, R.; MARTÍ, D.; YSA, T. (2006). «Mesurar el valor públic. Una eina municipal per conèixer, ordenar i decidir». *Síntesi*, n.º 12.

MORRISON, E. W. (1994). «Role definitions and organizational citizenship behavior: the importance of employees' perspective». *Academy of Management Journal*. Vol. 37, n.º 6, pp. 1543-1567.

MORROW, P. C. (1993). *The Theory and Measurement of Work Commitment*. Greenwich: Jai Press Inc.

MORROW, P. C.; WIRTH, R. E. (1989). «Work commitment among salaried professionals». *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 34, pp. 40-56.

MOWDAY, R. T. (1998). «Reflections on the study and relevance of organizational commitment». *Human Resource Management Review*. Vol. 8, n.º 4, pp. 387-401.

MOWDAY, R. T.; STEERS, R. M.; PORTER, L. W. (1979). «The measurement of organizational commitment». *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 14, pp. 224-247.

MOYNIHAN, D. (2005). «Goal-based learning and the future of performance». *Management Public Administration Review*. Vol. 65, n.º 2, pp. 203-216.

MOYNIHAN, D.; WALLACE, P. (2005). «Integrative leadership in the public sector: A model of performance-information use». *Administration & Society*. Vol. 36, n.º 4, pp. 427-453.

MUELLER, D. C. (1976). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

NACIONES UNIDAS (2005). *Estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Hacia un sistema de las Naciones Unidas más dedicado al servicio de los pueblos del mundo, que venza las debilidades y capitalice las fortalezas desde una fuerte base de evidencia* [En línea]. Nueva York: Naciones Unidas <www.uneval.org/docs/ACF95B7.pdf> [Consulta: 22 de febrero de 2006].

NIETO, A. (1976). *La burocracia. El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

— (1984). «Los estudios sobre la Administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada». *Documentación Administrativa*. Vol. 200, pp. 7-43.

NISKANEN, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Goverment*. Chicago: Aldene-Atherton.

NOHRIA, N. (1992). «Is a network perspective a useful way of studying organisations?». En: NOHRIA, N; ECCLES, R. *Networks and Organisations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press.

NOORDEGRAAF, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*. Delft: Eburon Publishers.

NORA, S.; MINC, A. (1980). *Informe Nora-Minc. La informatización de la sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

NOY, S.; LACHMAN, R. (1993). «Physician-hospital conflict among salaried physicians». *Health Care Management Review*. Vol. 18, n.º 4, pp. 60-69.

NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. (1981). *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environements*. Nueva York: The Free Press.

O'REILLY, C. A.; CHATMAN, J. (1986). «Organizational commitment and psychological attachment: the effects of compliance, identification and internalization on prosocial behavior». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 71, pp. 492-499.

O'TOOLE, L. J. (1988). «Strategies for intergovernmental management: Implementing programmes in interorganizational networks». *International Journal of Public Administration*. Vol. 11, pp. 417-441.

O'TOOLE JR., L. J. (1997). «Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration». *Public Administration Review*. Vol. 57, n.º 1, pp. 45-52.

OBESO, C. (1992). *Gestión de las organizaciones profesionales sanitarias*. Barcelona: ESADE.

OBESO, C.; CASTELLÀ, J.; GUILERA, E.; PEIRÓ, M.; BATISTA, J. M. (1990). «Satisfacció dels professionals de la sanitat: metges adjunts» [Documento de trabajo no publicado.]

OECD (1987). *Administration as service. The public as client*. París: OECD.

— (1988). *La Administración al servicio del público.* Madrid: MAP.

— (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries.* París: OECD.

— (1997). *In search of results: Performance Management Practices* [En línea]. <www.oecd.org/dataoecd/10/60/1902712.pdf> [Consulta: 15 de enero de 2006]

— (1998). *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OECD Recommendation. PUMA Policy Brief, 4.

— (2000a). *Building Public Trust. Ethics Measures in OECD Countries,* PUMA Policy Brief, 7.

— (2000b). *The fight against bribery and corruption*. París*:* OECD Observer.

— (2000c). *APEC-OECD: Integrated checklist on regulatory reform. A policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness* [En línea] <www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf> [Consulta: 18 de enero de 2006]

— (2002a). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <http://www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf> [Consulta: 18 de enero de 2006]

— (2002b). *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting*. <www.oecd.org/dataoecd/54/46/2487821.pdf> [Consulta: 23 de enero de 2006]

— (2003). *The e-government imperative*. París: OCDE.

— (2004). *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. París: OECD.

— (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. París: OECD.

OFFICE OF THE MINISTER OF THE CIVIL SERVICE (1991). *A Force for Improvement in the UK Civil Service*. Londres: OMCS.

OLSON, M. (1968). *The Logic of Collective Action*. Nueva York: Schocker.

ORGAN, D. W.; RYAN, K. (1995). «A meta-analytic review of attitudinal and dispo-

sitional predictors of organizational citizenship behavior». *Personnel Psychology*. Vol. 48, pp. 775-802.

ORIOL I BOSCH, A. (2001). *Crisi del professionalisme o la solució per la crisi*, <http://www.iesalut.es/pensaments/crisis/index/htm> [Consulta: 14 de abril de 2003]

OSPINA, S.; CUNILL, N.; ZALTSMAN, A. (2004). «Evaluation, public management improvement and democratic accountability: Some lessons from Latin America». *Public Management Review*. Vol. 6, n.º 2, pp. 229-251.

OSTROM, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.

OSTROM, V.; OSTROM, E. (1971). «Public choice: A different approach to the study of public administration». *Public Administration Review*. Vol. 31, pp. 203-216.

OUCHI, W. (1980). «Markets, bureaucracies and clans». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25, pp. 129-141.

PADRÓS, X. (1999). «Derecho público y derecho privado en la contratación de la Administración pública». En: *Derecho público y derecho privado en la actuación de la Administración Pública.* Madrid: Marcial Pons, pp. 45-70.

PARK, S. H. (1996). «Managing an inter-organisational network: A framework of the institutional mechanism for network control». *Organizations Studies*. Vol. 17, n.º 5, pp. 795-825.

PARKHE, A. (1993). «Strategic alliance structuring: A game theoretic and transaction cost examination of interfirm cooperation». *Academy of Management Journal*. Vol. 36, n.º 4, pp. 794-829.

PARKHE, A.; WASSERMAN, S.; RALSTON, D. (2006). «New frontiers in network theory development». *The Academy of Management Review*. Vol. 31, n.º 3, pp. 560-568.

PECK, J.; TICKELL, A. (1995). «The social regulation of uneven development: "Regulatory deficit", England's South East and the collapse of Thatcherism». *Environment and Planning A*. Vol. 27, n.º 1, pp. 15-40.

PEIRÓ, M. (2007). «Lleialtats contraposades? El compromís dels metges amb l'hospital i amb la professió» [Tesis doctoral sin presentar]

PERRI; LEAT, D.; SELTZER, K.; STOKER, G. (2002). *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*. Houndmills: Palgrave.

PERROW, C. (1977). «The bureaucratic paradox: The efficient organization centralizes in order to decentralize». *Organizational Dynamics*, pp. 3-14.

— (1979). *Complex Organizations. A Critical Essay*. Nueva York: Random House.

PETERS, B. G. (1988a). «Introduction». En: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations.* Pittsburg: University of Pittsburg Press, pp. 3-15.

— (1988b). «The machinery of Government: Concepts and issues». En: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, pp. 19-53.

PETERS, G. (1998). «With a little help from our friends: Public-private partnerships as institutions and instruments». En: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.

PLUMPTRE, T. (1988). *Beyond the Bottom-Line: Management in Government.* Halifax: The Institute for Research on Public Policy.

PODGER, A. S. (2004). «Innovation with integrity-the public sector leadership im-

perative to 2020». *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 63, n.º 1, pp. 11-21.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

PORTER, D. O., OLSEN, E. A. (1976). «Some critical issues in Government centralization and decentralization». *Public Administration Review*. Vol. 36, pp. 72-84.

PORTER, L. W.; STEERS, R. M.; MOWDAY, R. T.; BOULIAN, P. V. (1974). «Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 59, pp. 603-609.

POWELL, L. W. (1987). «Hybrid organisational arrangements: New form or transitional development?». *California Management Review*. Vol. 30, n.º 1, pp. 67-87.

— (1990). «Neither market nor hierarchy: Network forms of organisation». *Research in Organisational Behaviour*, n.º 12, pp. 295-336.

POWELL, W.; SMITH-DOERR, L. (1994). «Networks and Economic Life». En: SMELSER, N.; SWEDBORG, R. [eds.]. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, pp. 368-402.

PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2006). *La solución de la cooperación público-privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa.*

PROULX, D.; MACHIAVELLI, F. (2005). «La conception de la gestion par résultats en Amérique latine». *Telescope*. Vol. 12, n.º 3, pp. 42-54.

PUTNAM, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.

RAELIN, J. A. (1986). *The Clash of Cultures: Managers and Professionals*. Boston: Harvard Business School Press.

RAGIN, C.; BERG-SCHLOSSER, D.; MEUR, G. (2001). «La metodología en ciencia política: métodos cualitativos». En: GOODIN, R.; KLINGEMANN, H. [eds.]. *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid: Istmo.

RANDALL, D. M. (1987). «Commitment and the organization: the organization man revisited». *Academy of Management Review*. Vol. 12, n.º 3, pp. 460-471.

RAUCH, J. E. (2001). «Leadership selection, internal promotion and bureaucratic corruption in less developed polities». *Canadian Journal of Economics*. Vol. 34, n.º 1, pp. 241-258.

REICHERS, A. E. (1985). «A review and reconceptualization of organizational commitment». *Academy of Management Review*. Vol. 10, pp. 465-476.

RHODES, R. A. W. (1996). «The new governance: Governing without government». *Political Studies*. Vol. 44, pp. 652-667.

— (1997a). «From marketization to diplomacy: It's the mix that matters». *Public Policy and Administration*. Vol. 12, n.º 2, pp. 31-50.

— (1997b). «Foreword». En: KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. [eds.] (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications, pp. 11-15.

— (2000). «The governance narratives: Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme». *Public Administration*. Vol. 78, n.º 2, pp. 345-363.

RICHARDS, S. (1989). «Managing people in the new civil service». *Public Money & Management*. Vol. 9, pp. 29-33.

RING, P.; VAN DE VEN, A. (1994). «Developmental processes of cooperative inter-

organisational relationships». *Academy Management Review*. Vol. 19, n.º 1, pp. 90-119.

ROBERTS, P.; SYKES, H. [eds.] (2000). *Urban regeneration. A Handbook*. Londres: Sage Publications.

RODAL, A. (1993). «Managing partnerships». *Optimum*. Vol. 24, n.º 3, pp. 49-63.

RODAL, A.; MULDER, N. (1993). «Partnerships, devolution and power-sharing: Implications for management». *Optimum*. Vol. 24, n.º 3, pp. 27-48.

RODRÍGUEZ VARELA, N. (2006). «Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid». *Presupuesto y Gasto Público*. Vol. 45, pp. 153-166.

— (2007). *El contrato de colaboración público-privado: ventajas y desafíos para las Administraciones públicas. Perspectivas de la Comunidad de Madrid.* Mimeo.

ROGERS, E. M. (2003). *Difusion of innovations*. Nueva York: Free Press.

ROMZEK, B.; DUBNICK, M. (1994). «Issues of accountability in flexible personnel systems». En: INGRAHAM, P.; ROMZEK, B. [eds.]. *New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey Bass, pp. 263-294.

ROSE, R. (1988). «The growth of Government organizations: Do we count the number or weigh the programs?». En: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, pp. 99-128.

ROTHENBERG PACK, J. (1992). «BIDs, DIDs, SIDs, SADs. Private governments in urban America». *The Brookings Review*. Vol. 10, pp. 18-21.

RUIZ OJEDA, A. (1999). *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*. Madrid: Marcial Pons.

RUIZ OJEDA, A.; MARCOU, G.; GOH, J. (2000). *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*. Madrid: Civitas.

RUSBULT, C. E.; ZEMBRODT, I.; GUNN, L. K. (1982). «Exit, voice, loyalty and neglect: Responses to dissatisfaction in romantic involvements». *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol. 43, pp. 1230-1242.

SALANCIK, G. R. (1977). «Commitment and the control of organizational behavior and belief». En: STAW, B. M.; SALANCIK, G. R. [eds.]. *New Directions in Organizational Behavior*. Chicago: St. Clair Press.

SALWAY, P. (2004). *Reporting against an Ethical Framework. A New Public Management Model in Practice* [En línea]. Victoria (Australia) <www.ope.vic.gov.au>.

SAUQUET, A. (2000). «Conflict and team learning: multiple case study in three organizations in Spain» [Tesi doctoral]. Columbia University.

SAVAS, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Nueva York: Chatham House Publishers.

SAZ-CARRANZA, A. (2004). «La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona». Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública; 2-5 de noviembre; Madrid.

SAZ-CARRANZA, A.; VERNIS, A. (2006). «The dynamics of public networks: a critique of linear process models». *The International Journal of Public Sector Management.* Vol. 19, n.° 1, pp. 416-427.

SCHEDLER, K. (2000). «Perfomance Budgeting in Switzerland: Implications for Political Control». *Learning from international public management reform.* Vol. B. Amsterdam: Jai

SCHEDLER, K.; SUMMERMATTER, L.; SCHMIDT, B. (2004). *Managing the Electronic Government: From Vision to Practice*. Information Age Publishing.

SCHICK, A. (1990). «Budgeting for results: Recent developments in five industrialized countries». *Public Administration Review*. Vol. 50, pp. 26-34.

SCHMITTER, P. (1989). «I settori nel capitalismo moderno: Modi di regolazioni e variazioni nel rendimento». *Stato e Mercato*. Vol. 26, pp. 173-208.

SCHON, D. (1971). *Beyond the Stable State*. Londres: Maurice Temple Smith.

SCHWARTZ, H. M. (1994). «Public choice theory and public choices: Bureaucrats and state reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s». *Administration and Society*. Vol. 26, n.º 1, p. 48-77.

SCOTT, W. R. (1965). «Reactions to supervision in heteronomous professional organization». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 10, pp. 65-81.

— (1966). «Professionals in bureaucracies: Areas of conflict». En: VOLLMER, H. M.; MILLS, D. L. [eds.]. *Professionalization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2002). *L'infrastructure de l'éthique dans la fonction publique. L'expérience de certains pays* [En línea] <www.tbs-sct.gc.ca>.

SEIDMAN, H. (1980). *Politics, Position and Power*. Nueva York: Oxford University Press.

SELF, P. (1985). *Political Theories of Modern Government*. Londres: George Allen & Unwin.

SELZNICK, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.

SERLAVÓS, R. (2006). «El proyecto LEAD: evaluación y desarrollo de competencias en los programas MBA de ESADE». [Documento no publicado]

SERVEI CATALÀ DE LA SALUT (2007). *Tipus d'hospitals* [En línea] <http://www10.gencat.net/catsalut/cat/servcat_hospitalaria.tip.htm> (25 de enero de 2007).

SESÉ, F. (1995). «Internet, o de cómo se perdió la guerra de Cuba». *Revista de l'Associació d'Antics Alumnes d'ESADE*, p. 66.

SHARKANSKY, I. (1979). *Wither the State?* Chatham: Chatham House.

SHEWART, W. A. (1950). Seminario JUSE. Tokio.

SIDERS, M. A.; GEORGE, G.; DHARWADKAR, R. (2001). «The relationship of internal and external commitment foci to objective job performance measures». *Academy of Management Journal*. Vol. 44, n.º 3, pp. 570-579.

SIMON, H. (1951). *Administrative Behavior*. Nueva York: MacMillan.

— (1964). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Nueva York: MacMillan.

— (1973). «The structure of ill-structured problems». *Artificial Intelligence*. Vol. 4, pp. 181-220.

SIMON, H. *et al*. (1954). *Centralization vs Decentralization in Organizing the Controller's Department*. Nueva York: Controllership Foundation.

SKELCHER, C.; MCCABE, A.; LOWNDES, V.; NANTON, P. (1996). «Community networks in urban regeneration. "It all depends who you know"». *Findings, Local and Central Government Relations Research 45*. The Policy Press, Joseph Rowntree Foundation.

SMITH, S.; LIPSKY, M. (1993). *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.

SNAPE, E.; REDMAN, T. (2003). «An evaluation of a three-component model of occupational commitment: dimensionality and consequences among United Kingdom Human Resource Management Specialists». *Journal of Applied Psychology*. Vol. 88, n.º 1, pp. 152-159.

SOLDATOS, P. (1989). *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation*. Bruselas: Bruylant Editions.

SOMERS, M. J. (1995). «Organizational commitment, turnover and absenteeism: An examination of direct and interaction effects». *Journal of Organizational Behavior*. Vol. 16, n.º 1, pp. 49-58.

STAINBACK, J. (2000). «Public/private development partnerships and other methods to realize projects». En: *Public/Private Finance and Development: Methodology/Deal Structuring/Developer Solicitation*. Nueva York: Jossey-Bass Wiley.

STARBUCK, W. H.; NYSTROM, P. C. (1983). «Designing and understanding organizations». En: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1*: *Adapting Organizations to their Environments*. Nueva York: Free Press, pp. 9-22.

STEVENS, A. (1990). «Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service». *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 55, pp. 485-495.

STEWART, R. (1988). *Managers and Their Jobs*. Londres: McMillan Press.

STOKER, G. (1995). «Regime theory and urban politics». En: JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLMAN, H. [eds.]. *Theories or Urban politics*. Londres: Sage Publications, pp. 54-71.

— (1998). «Governance as Theory: Five Propositions». *International Social Science Journal*. Vol. 55, n.º 155, pp. 17-28.

STONE, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: University Press of Kansas.

— (2001). «The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 25, n.º 1, pp. 20-34.

SUBIRATS, J. (1988). «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas». *Revista de Estudios Políticos*. Vol. 59, pp. 173-197.

TAYLOR, M. (1999). «The Australian Department of Defence's interface with the private sector». En: HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, J. [eds.]. *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht: Shaker, pp. 85-98.

TEISMAN, G. (2002). «Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme». *Public Administration Review*. Vol. 62, n.º 2, pp. 197-205.

TERMAN, L. M. (2004). «A preliminary study of the psychology and pedagogy of leadership». *Pedagogical Seminary*. Vol. 11, pp. 413-451.

TERRY, L. (1998). «Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement». *Public Administration Review*. Vol. 58, n.º 3, pp. 194-200.

THE COUNCIL OF THE CITY OF NEW YORK (1995). *Cities within Cities: Business Improvement Districts and the Emergence of the Micropolis*. Nueva York: The Council of the City of New York.

THE HARVARD POLICY GROUP ON NETWORK-ENABLED SERVICES AND GOVERNMENT (2000). *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government.

THE URBAN INSTITUTE (2005). *Performance Management Making Outcome Information Useful* [En línea]. Washington <http://www.urban.org/UploadedPDF/311040Outcome-Information.pdf> [Consulta: 10 de enero de 2006]

THOMPSON, G.; FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MITCHELL, J. [eds.] (1991), *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life,* Londres: The Open University Press y Sage.

TJOSVOLD, D. (1991). *The conflict-positive organization*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

TODÓ, A.; MASSANA, J. (2007). *Un exemple de lideratge publicoprivat: projectes territorials del Bages*. Mimeo.

TONNERRE, L. (1991). «Les centres de responsabilité ou le renouveau à la porteé de chaque service public?». *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 57, pp. 143-152.

TRAVERS, T.; WEIMAR, J. (1996). *Business Improvement Districts New York and London*. Londres: The Greater London Group/London School of Economics and Political Science.

TROSA, S. (1999a). *Le guide de la gestion par programmes: Vers une culture du résultat*. París: ENAP.

— (1999b). *Quand l'état s'engage: La démarche contractuelle*. París: ENAP.

TULLOCK, G. (1965). *Politics of Bureaucracy*. Washington: The Public Affaires Press.

U. S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS (2000). *An Ethics Pamphlet for Executive Branch Employees.*

UNDP (2005). *Public Administration Reform: Practice notes. Democratic governance* [En línea]. Nueva York <http://www.undp.org/governance/docs/PAR%20-%20PN%20-%20English.pdf> [Consulta: 15 de febrero de 2006]

VAN DE DONK, W. (1991). *Reforming Public Administration: reformer pour mieux sauter?* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales; 16-18 de enero; Santiago de Compostela.

VAN de VEN, A. H.; JOYCE, W. F. (1981). «Overview of Perspectives on Organization design and Behavior». En: VAN DE VEN, A. H.; JOYCE, W. F. [eds.]. *Perspectives in Organization Design and Behavior*. Nueva York: John Willey & Sons, pp. 1-16.

VAN WART, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. Nueva York: Garland Publishing.

VERNIS, A. (1995). *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales.* Barcelona: Centre d'Investigació, Formació i Assesorament, Diputación de Barcelona.

— (2000). *Organizing Services to the Elderly*. Ann Arbor: UMI Dissertation Services, New York University.

— (2005). «Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad». *CLAD*. Vol. 33, pp. 61-100.

VERNIS, A. *et al*. (1998). *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Deusto.

VERNIS, A. *et al*. (2004). *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Granica.

VICTOR, B.; CULLEN, J. B. (1988). «The Organizational Bases of Ethical Work Climates». *Administrative Science Quaterly*. Vol. 33, n.º 1, p. 101.

VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

— (2004). «La corrupción como problema. La calidad de la democracia como res-

puesta». Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD; 2-5 de noviembre; Madrid.

WALLACE, J.E. (1993). «Professional and organizational commitment: compatible or incompatible?». *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 42, pp. 333-349.

WALTON, R.E. (1987). *Managing conflict*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

WARNABY, G.; ALEXANDER, A., MEDWAY, D. (1998). «Town centre management in the UK: A review, synthesis and research agenda». *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*. Vol. 8, n.º 1, pp. 15-31.

WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WELLMAN, B. (1988). «Structural analysis: From method and metaphor to theory and substance». En: WELLMANN, B.; BERKOWITZ, S. D. [eds.]. *Social Structures: A Network Approach*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 19-61.

WHETTEN, D. A. (1977). «Toward a contingency model for designing interorganizational service delivery systems». *Organization and Administrative Sciences*. Vol. 8, pp. 77-96.

— (1981). «Interorganizational relations: A review of the field». *Journal of Higher Education*. Vol. 52, pp. 1-28.

WHITE, L. G. (1989). «Public management in a pluralistic arena». *Public Administration Review*. Vol. 49, pp. 522-532.

WHITE, P. (1974). «Intra and inter-organizational studies: Do they require separate conceptualizations?». *Administration and Society*. Vol. 6, pp. 107-152.

WIKLAND, T. (1991). «Ejecución: palabra clave de las nuevas técnicas presupuestarias y de auditoría en Suecia». En: MAP [ed.]. *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas* [9-11 de julio de 1990, Cuenca]. Madrid: MAP, pp. 56-62.

WILLIAMSON, O. (1971). «The vertical integration of production. Market failure considerations» En: CARROL, G., TEECE, D. [eds.]. (1999). *Firms, markets, and hierarchies. The transaction cost economics perspective*. Oxford: Oxford University Press, pp. 17-31.

— (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*. Nueva York: Free Press.

— (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.

— (1991). «Comparative economic organisation: The analysis of discrete structural alternatives». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 36, n.º 2, pp. 269-296.

WILSON, G. (1991). «Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Major al rescate?». *Revista Internacional de Ciencias de la Administración*. Vol. 3, pp. 11-31.

WILSON, W. (1987). «The study of administration». *Political Science Quarterly*. Vol. 2, pp. 197-222.

WISNIEWSKI, M. (2004). «Performance measurement for stakeholders: The case of Scottish local authorities». *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, n.º 3, pp. 222-233.

WISTRICH, E. (1992). «Restructuring Government New Zeland style». *Public Administration*. Vol. 70, pp. 119-154.

WOLCH, J. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. Nueva York: The Foundation Center.

WORLD BANK (2005). «E-Government Definition» [En línea] <http:// www1.

worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm> [Consulta: 1 de noviembre de 2005]

YEE-CHING, L.; CHAN, M. (2004). «Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada». *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, n.º 3, pp. 204-221.

YSA, T. (1999). «Servicios sociales e infancia: análisis comparativo de casos en el Reino Unido y España». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 13-14, pp. 191-197.

— (2000). «Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: Análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 19, pp. 47-60.

— (2007). «Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships». *International Public Management Journal*. Vol. 10, n.º 1, pp. 35-57.

ZAPICO, E. (1988). *Financial Management Innovation in Europe*. Maastricht: European Institute of Public Administration.