

Panel: Nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos

**Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales:  
los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel**

**Carles Ramió Matas**  
Universidad Pompeu Fabra  
Barcelona-España

**1. LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: OBJETIVOS Y PROBLEMAS.**

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que se podrían denominar servicios *puros* como la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc.; hasta unos servicios *peculiares* como pueden ser la información, la seguridad, la regulación, etc.; todo ello pasando por la producción de servicios internos, es decir, los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la propia Administración pública.

Hasta el momento, un inadecuado modelo de organización y una cultura organizativa muy vinculada a valores internos han relativamente impedido que la Administración pública se autoconsidere como una organización productora y prestadora de servicios. Pero la realidad, la presión de los ciudadanos (los ciudadanos-clientes) y de algunos cargos políticos y grupos de funcionarios han ido suavizando la resistencia a esta equiparación.

No es nada extraño que a las organizaciones públicas les cueste trabajo autoanalizarse como unidades de producción de servicios si se tiene en cuenta que hasta hace pocos años las empresas privadas prestadoras de servicios (dos terceras partes del total en volumen económico y en volumen de empleo en los países industrializados) tampoco habían asimilado esta singularidad y funcionaban sin instrumentos específicos para su sector de actividad (Shaw, 1991). De esta manera, no resulta sorprendente que las técnicas de gestión aplicadas a las organizaciones públicas prestadoras de servicios sean bastante recientes y estén todavía poco acabadas.

De todos modos, las administraciones públicas de muchos estados no han optado por intentar mejorar sus diseños organizativos y la capacitación de sus efectivos de personal con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad. Existe la impresión, más o menos generalizada, que es imposible que los aparatos públicos tengan capacidad para prestar servicios de calidad en contextos de restricción del gasto público. De todos modos, como hay servicios que deben continuar siendo públicos, muy amplios en el marco de un Estado del Bienestar, se ha optado por mantener el carácter público de los servicios pero defiriendo su gestión al sector privado.

En efecto, en los últimos tiempos ha aparecido con fuerza una nueva dinámica que se caracteriza por la circunstancia que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas. Así por ejemplo, parte de la prestación sanitaria o educativa sufragada por el erario público es dispensada por hospitales y centros educativos privados. Sanidad y educación son dos de los sectores donde tradicionalmente más ha operado lo que podríamos calificar como *externalización de los servicios públicos*. En los últimos años esta dinámica se ha extendido a otros sectores como la prestación de servicios sociales, actividades de inspección (por ejemplo las conocidas Inspecciones Técnicas de

Vehículos), etc.. A todas estas organizaciones privadas con ánimo de lucro (empresas privadas) o sin ánimo de lucro (fundaciones, ONGs, etc.) prestadoras de servicios públicos es lo que se denomina como *paraadministración*.

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

La externalización de los servicios públicos puede considerarse, tal y como se ha señalado, una muestra más del fracaso, hasta el momento, de las organizaciones públicas al no conseguir prestar servicios de calidad de forma eficiente. Algunos responsables políticos de las administraciones públicas consideran que las limitaciones de la gestión pública no dejan otra salida que transferir una parte de los servicios públicos a gestores privados. Las empresas privadas están reguladas por una normativa y tienen unas características organizativas que las hace más apropiadas para prestar de forma más eficaz y eficiente los servicios públicos. Exponer los pros y los contras de la externalización es una cuestión difícil debido a la ausencia de estudios generales (hasta el momento se ha analizado sólo desde un plano jurídico y económico pero no desde el punto de vista de la gestión y de los impactos que tiene esta transformación en los ciudadanos-clientes). A continuación se van a exponer una serie de precisiones y reflexiones parciales sobre la externalización de los servicios públicos:

- 1) No se puede confundir externalizar con privatizar. Privatizar es dejar de tener cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre el servicio o actuación que hasta el momento era una responsabilidad de la Administración. Externalizar, en cambio, implica que el servicio continua siendo público y la responsabilidad (su planificación, control y evaluación) también es pública. Se configura un modelo de Administración, denominado *Administración Relacional*, en el que la Administración dirige y controla y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos.
- 2) Algunas personas asocian la externalización con opciones políticas conservadoras y anticipan un desmantelamiento del sector público e, incluso, una reducción en los servicios que han percibido los ciudadanos hasta el momento. Esta asociación puede ser cierta en algunas ocasiones pero también se puede argumentar lo contrario: la externalización es una estrategia orientada a mantener, ante la disminución de recursos públicos, el Estado del Bienestar. La única forma de mantener determinados servicios públicos es aprovechando la eficacia y la eficiencia del sector privado.
- 3) En muchos países se están externalizando muchos tipos de servicios públicos. No es cierto que sólo se externalizan los servicios sanitarios, educativos y determinados servicios sociales ya que en los últimos años los ámbitos de gestión que se están transfiriendo al sector privado son muy amplios.
- 4) Sólo se puede garantizar que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos presten servicios de calidad a los ciudadanos si la Administración pública ejerce al máximo sus prerrogativas de planificación, control y evaluación. Para que los servicios externalizados sean de calidad la Administración debe controlarlos. Desgraciadamente, muchas administraciones públicas no ejercen un auténtico control de la calidad sobre los servicios públicos que han externalizado.

5) Las organizaciones privadas que prestan servicios públicos pueden ser más eficientes que las propias organizaciones públicas pero esto no siempre es así ya que algunas de estas organizaciones privadas pueden gestionar de forma ineficiente por mala gestión y/o por la necesidad de percibir beneficios. Además, debe imputarse en estos servicios externalizados los recursos que debe invertir la Administración en su planificación, control y evaluación.

6) Tiene serios peligros externalizar servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos.

7) En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos pero, siempre, garantizando los derechos de los ciudadanos y manteniendo la Administración un dominio y control real sobre los mismos. En algunas ocasiones la opción más correcta sería intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

## **2. EL IMPACTO DE LAS CORRIENTES NEOEMPRESARIALES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

La incapacidad que ha demostrado hasta el momento la Administración pública para producir servicios que satisfagan las necesidades y expectativas cada vez más complejas de los ciudadanos en un contexto de recesión de los recursos económicos públicos ha actuado también como acicate para plantearse cambios y reformas en los modelos organizativos y en la formas de actuación de las administraciones públicas. Dos enfoques de cambio del sector público han tenido una importante repercusión: se trata del enfoque de Gestión Postburocrática formulado por Barzelay y de la *“Reinvención del Gobierno”* de Gaebler y Osborne. Estos dos enfoques representan lo que podríamos denominar como la visión neoempresarial de la gestión pública que esta teniendo durante la presente década una gran aceptación en América Latina y en España. La visión neoempresarial se impone entre los políticos y los gestores profesionales sin muchas resistencias, un ejemplo más en unos tiempos muy aficionados al “pensamiento único”. Por esta razón se incluye aquí un subapartado que intenta recuperar las exposiciones dialécticas de otros tiempos y contrapone a la corriente neoempresarial una todavía poco estructurada corriente que denominamos neopública.

Durante los últimos 25 años han sido numerosas las aportaciones teóricas y prácticas que han intentado modificar los parámetros organizativos y la gestión de la Administración Pública. La Administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la Administración pública tradicional que se inspira en el modelo organizativo burocrático ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más substantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

Después de los intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han dominado, y

que aún dominan, en nuestras administraciones públicas han parecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de *Nueva Gestión Pública*.

¿En que consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes/modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría normativos; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la nueva gestión pública son: la desregulación, la reinención del gobierno, la postburocracia, la ética en la gestión pública, la participación, etc. Un criterio de clasificación substantivo sería agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la nueva gestión pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, están los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual; las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones; las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

- *Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:*

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

- *Las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:*

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración Pública.
- Se deben reforzar los valores de la cosa pública de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalización.

- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública son externalizables (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

Dentro de las corrientes neopúblicas hay que incluir algunos valores que habría que potenciar al máximo en las organizaciones públicas son (Instituto de Estudios Fiscales, 1997):

a) *La lealtad institucional*: exige que la actuación de los empleados públicos se dirija a la atención prioritaria de los fines constitucional y legalmente asignados al servicio público, deben orientar su esfuerzo profesional al servicio público con dedicación y fidelidad.

b) *La integridad, objetividad e independencia*: son tres elementos básicos en la actitud del empleado público hacia el exterior y hacia la institución a la que forma parte. Esto significa que deben respetarse en toda su amplitud las incompatibilidades que permiten superar posibles conflictos de intereses. Debe buscarse la proporcionalidad evitando sacrificios desproporcionados en relación con los objetivos alcanzables. Deben evitarse las relaciones profesionales y económicas privadas que estén directamente relacionadas con las actividades desempeñadas como empleados públicos.

c) *La competencia técnico-profesional*: preocupación constante por la propia capacitación técnica, imprescindible para el correcto desempeño de las funciones que tenga encomendadas, así como por la calidad de su trabajo. Los empleados públicos deben buscar la eficacia en la utilización de los recursos puestos por la sociedad en manos de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines. De todos modos, la búsqueda de la eficacia no debe conseguirse nunca mediante la vulneración de cualquiera de los otros valores fundamentales.

d) *La confidencialidad*: muchos empleados públicos utilizan para su gestión informaciones “calientes” de los ciudadanos o de determinados programas públicos en fase de gestación que deben mantenerse en la más absoluta confidencialidad y no pueden ser utilizados en beneficio propio o en beneficio de terceros.

e) *El respeto a las personas*: el puesto crucial que desempeña un empleado público ante la sociedad, le obliga a ser extremadamente cuidadoso en el trato con las personas, tanto en lo que se refiere al respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos con los que se relaciona con su actividad pública, como en la asunción y apoyo de las legítimas aspiraciones de desarrollo personal de las personas con las que comparten las tareas.

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

1) *Compromiso y responsabilidad del liderazgo político*: supone una precondition para alcanzar la eficacia del resto de los elementos de la infraestructura de la ética pública. El comportamiento de los políticos tiene una dimensión simbólica muy importante y una dimensión práctica muy relevante en los procesos de rendimiento político de cuentas a los electores y en elaborar la normativa que regula las actuaciones públicas.

2) *Control y responsabilidad que se deriva del marco legal*: consiste en imponer límites al comportamiento de los empleados públicos y en controlar su observancia. Suele ser la estrategia más utilizada, por su simplicidad, pero cuya eficacia puede ser nula si no se cumplen el resto de las dimensiones. Existen otros mecanismos de responsabilidad (definición exhaustiva de procesos administrativos, auditorías y comisiones de supervisión, etc.) que pueden ser bastante efectivos en determinadas situaciones y condiciones.

3) *Orientación deontológica y adaptación profesional*: los códigos de conducta perfilan los principios éticos aplicables a todo un servicio público o un departamento o organismo en concreto. El código de conducta de una entidad agrupa una declaración de los valores de la entidad, la descripción de su papel, las responsabilidades de la entidad en relación a sus empleados y la de éstos en relación a la entidad, a sus clientes-ciudadanos, etc. La adaptación profesional consiste, en términos generales, a mostrar a los empleados públicos como aplicar en la práctica los planteamientos normativos y como ajustar los mecanismos de responsabilidad. En este apartado la política de formación de la institución es un elemento clave.

4) *Condiciones de gestión vinculadas a las especificidades del sector público*: son las que tienen como finalidad definir un entorno favorable para estimular comportamientos honestos. Principios como el trato justo y equitativo a los clientes-ciudadanos y, a nivel interno, a los empleados públicos; la negativa de los empleados públicos a seguir directrices no éticas, la denuncia de las malas conductas, etc. Además se trata de asegurar que los empleados públicos tengan un sueldo digno y una seguridad en sus puestos de trabajo. Evidentemente que el salario y la seguridad no aseguran el respeto a los valores públicos pero, ¿como es posible que empleados públicos con inseguridad laboral y mal pagados respeten unos valores y una ética pública?.

¿Cuáles son los problemas o críticas en relación a estas dos formas de interpretar la gestión pública (corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas)?

- *Críticas y problemas asociados a las corrientes neoempresariales*:

- Existen problemas de cara a vincular el Estado Relacional con el Estado del Bienestar, en el sentido de que unos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos. También se ha de tener presente que una Administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.
- Transformar medios en fines, al considerar indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en si mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).
- Formular objetivos de actuaciones públicas, sin compromisos concretos, que puedan ser verificados por los ciudadanos.
- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado la gestión

pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación a la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas excelentes en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo) (Micklethwait, Wooldrieger, 1998).

- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la Administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social*.
- Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia atenúan la responsabilidad que tendrían en relación a los ciudadanos si formasen parte de la Administración departamental (disminución de las garantías).
- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos para obtener recursos se mantiene (si es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.
- Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provocan exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos, con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.
- La fragmentación y la empresarialización del sector público puede provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

- *Críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas:*

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados no permite una gestión flexible, eficaz y eficiente.
- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

**Tabla 1. Modelos y corrientes de la Gestión Pública y el rol de los ciudadanos.**

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

Fuente: Elaboración propia

Hay que reconocer que en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a nivel de impacto real de ambas corrientes ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales.

En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son “*sólo*” valores y, en este sentido, aparecen profusamente en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y se están incorporando a nivel de discurso. Es decir, tienen una utilidad formal pero en la práctica diaria los comportamientos reales siguen otras pautas de actuación. Además, se puede producir la paradoja que cuanto más elevados y profundos sean los valores públicos más excepcional es su implementación. En este sentido se puede hacer mención a una chanza que circula por determinados ámbitos públicos: “Los principios son lo más alto que existe. Hay que tenerlos tan altos que, en caso necesario, se pueda pasar por debajo de ellos” (Otto Flake, citado en Tange, 1996). Los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores gerencialistas de carácter instrumental que van acompañados de instrumentos que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales sino que hay que implantar determinadas técnicas y *recetas* y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente los valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio los valores y la ética pública hay primero que interiorizarlos como valores y después “apechugar” con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora.

### **3. EXTERNALIZACIÓN + CORRIENTES NEOEMPRESARIALES: LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN RELACIONAL EN EL CONTEXTO DE UN GOBIERNO MULTINIVEL.**

Las teorías y técnicas neoempresariales están entrando con fuerza en las administraciones públicas de América Latina y de España debido a que las resistencias son muy escasas. Al menos la mitad de los sectores públicos de estos países tienen menos de veinte años de antigüedad debido a nuestra tardía incorporación a la dinámica de los estados de bienestar. Todo esto significa una gran falta de tradición, un déficit muy notable en valores públicos. Las nuevas administraciones no han invertido en formación y socialización de sus empleados y el primer intento más o menos articulado de formación ha sido la introducción de los valores, teorías y técnicas neoempresariales. Es lógico, entonces, que el impacto de los valores neoempresariales sea muy alto. Además, el éxito de los valores neoempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. No es lo mismo externalizar desde convicciones “públicas” que externalizar desde convicciones “privadas”.

Veamos algunas causas y efectos de este nuevo escenario:

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

2) Se detecta una falta de sintonía entre nuestro modelo de Administración que sigue los patrones

continentales con la formación anglosajona de nuestras élites. La mayoría de las administraciones públicas de América Latina y de España siguen el modelo de Administración continental pero la mayoría de nuestras élites se han formado en EE.UU. y en Gran Bretaña. Las élites han introducido un sistema de modernización impulsado por un modelo de Administración muy distinto al nuestro. Instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo. Los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de incorporar los “matices ocultos” que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países anglosajones.

3) El sector privado ha reaccionado lógicamente ante la “moda” neopresarial en la gestión pública y está aprovechando todos los espacios que cede el sector público para ampliar sus posibilidades de negocio. El sector privado, en algunos países, no impulsó el inicio de la empresarialización de la Administración pública sino que fue la misma que por propia iniciativa adoptó esta tendencia. Una vez puesto en marcha el proceso el sector privado ha reaccionado con rapidez y ha incentivado la agudización de esta tendencia. Aquí no se hace referencia a la privatización de empresas públicas (telecomunicaciones, sector financiero, etc.) sino a la externalización de los servicios públicos, es decir a los servicios públicos (educación, sanidad, bienestar social, etc.) financiados públicamente y prestados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. Una vez iniciado el proceso es muy difícil frenarlo ya que la presión del sector privado para externalizar más y más servicios es muy intensa.

4) Ha surgido con fuerza el tercer sector (ONGs, fundaciones, asociaciones, etc.) que han aprovechado los espacios libres que ha dejado la Administración pública. Una parte importante de estas nuevas organizaciones ha adoptado pautas parecidas a las organizaciones privadas. El extraordinario vigor con el que ha surgido el tercer sector no deja de ser sorprendente en unos países donde el capital social y el tejido asociativo ha sido bastante débil y escaso. Es otro ejemplo más de adoptar unos mecanismos propios de otras sociedades. El tercer sector es cuantitativamente importante pero hay dudas sobre su consistencia cualitativa. Se podría plantear que es un sector poco maduro que puede tender a funcionar como empresas privadas al captar algunos colectivos de emprendedores escasamente concienciados en determinados valores sociales que buscan espacios de autoocupación ante la falta de empleo en el sector privado tradicional. Muchas ONGs no responden a las características de las organizaciones *misioneras* y adoptan configuraciones parecidas a las organizaciones privadas.

5) Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la Administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están encantados con la “privatización” de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. La cultura política de nuestros países dista mucho de la fortaleza del resto de los países occidentales de referencia. La Administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado poco a nivel colectivo por los resultados del sector público salvo por plantear una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. La preocupación de los ciudadanos a nivel colectivo tradicionalmente se ha concentrado en las entradas del sector público: por ejemplo como escatimar los recursos económicos que percibe por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de Bienestar. A nivel individual, en cambio, los ciudadanos si se comportan conforme a los parámetros del Estado de Bienestar en la búsqueda de las transferencias económicas y en la recepción de todo tipo de servicios públicos. En este contexto la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía ya que afecta a bienes y servicios públicos con

una incidencia colectiva.

6) En relación a la externalización ya ha quedado claro en el apartado anterior que ésta no es posible si no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación. Hace falta planificar que servicios públicos se desean ofrecer (servicios públicos que deben mantenerse y servicios públicos emergentes) y definir que servicios pueden ser objeto de la externalización y cuáles no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva), ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados es una actividad complicada y cara. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las “beneméritas” ONGs) al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración en la prestación de estos servicios y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos.

La combinación de la externalización con los enfoques neompresariales puede tener en un futuro graves consecuencias para la Administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) la activación o la multiplicación de la corrupción; b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

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

De todos modos, en todos los países (incluso en los que apenas existen actividades corruptas en la esfera pública) ha habido un fuerte tensión sobre los empleados públicos de alto nivel especializados en políticas regulativas. Muy estudiado por la literatura anglosajona es el la situación de “captura” del regulador por el regulado: el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir no se puede considerar como corrupción pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en manos de las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas que son mucho

más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a la que se establecen en las políticas regulativas. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de “captura” y de corrupción. Esto supone ampliar enormemente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neoempresarial esto significa que son mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) La cesión de la agenda pública a actores privados: Se suele decir académicamente que estamos ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora pero que no gestiona) en el marco de un Gobierno multinivel. Es cierto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es una Administración Relacional. También es cierto que trabajamos en un Gobierno multinivel: los acelerados procesos de descentralización en muchos países de América Latina generan una gran Fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas. De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudomonopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al Gobierno local, a los mesogobiernos (estados o regiones) y a la Administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público, visión integrada que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas puede llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas esté en sus manos ya que poseen mucha más información que cada Administración pública considerada individualmente.

#### **4. PROPUESTAS TENTATIVAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA QUE SE HA GENERADO.**

Cambiar la tendencia hacia esta crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducir la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes y tiernos que es relativamente sencillo concextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. El proceso de externalización está en la fase de crecimiento y todavía es posible modificar las reglas del juego reales (el problema no es a nivel formal donde los convenios, los contratos-programa, etc. establecen límites y controles muy precisos) siempre y cuando se invierta en la organización de la Administración pública en recursos de personal con unos perfiles más profesionalizados (por ejemplo en control y en evaluación) y especialmente en generar una nueva cultura organizativa.

Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública”. Estos valores y ética pública no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a

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

- 1) Los cargos electos deben definir el modelo de Administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.
- 2) Los cargos electos, con la participación del resto de formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas.
- 3) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.
- 4) Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.
- 5) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.

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

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

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

b) *Proceso de formación y socialización*: La socialización es aquel proceso complejo por el que un

individuo, nacido con potencialidades de conducta de amplio rango, es conducido a desarrollar una conducta real delimitada dentro de un rango mucho más estrecho, el rango de lo que es habitual y aceptable para él de acuerdo con los estándares del grupo.

La rapidez y efectividad del proceso de socialización determina la lealtad del empleado, el compromiso, la productividad y la rotación. La estabilidad básica y la efectividad de las organizaciones depende, por tanto, de su habilidad para socializar a los nuevos miembros.

Formación y socialización son dos elementos muy relacionados en el sentido que la implementación correcta del primero logra elevados índices en el segundo. Ahora bien, la formación no es el único mecanismo de socialización ya que existen otros también significativos: adquisición de roles, la influencia de los grupos sobre los individuos y los sistemas de control en las organizaciones.

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

En relación a la externalización deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1) Planificar, a nivel integral de una Administración, una estrategia común de externalización definiendo:

- Que servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuales deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración.
- Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) o optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización.
- Definir que tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce como se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes) ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.

3) Asegurar los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

4) Diseñar que una parte de la Administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Capacitar al personal para que pueda desempeñar estas funciones.

5) Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo el Gobierno Local).

## 5. BIBLIOGRAFÍA.

- BARZELAY, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, California, University of California Press.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M., GOMÀ, R.(1994), "La Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1.
- GORE, A.(1994), *Crear una Administración Pública que Funcione Mejor y Cueste Menos*, Vitoria, IVAP.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, (1997), *Valores de Responsabilidad Pública*, Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MICKLETHEWAIT, J., WOOLDRIEGE, (1998), *La Hora de los Gurus. Visionarios y Nuevos Profetas de la Gestión Empresarial*, Madrid, Alianza Editorial.
- OCDE (1998), *L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*, Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T.(1994), *La Reinvencción del Gobierno*, Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D., PLASTRIK, (1998), *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar*, Barcelona, Paidós.
- RAMIÓ, C. (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos-UPF.
- RAMIÓ, C. (1999), "Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 5.
- SHAW, J.C.(1991), *Gestión de Servicios*, Madrid, Díaz de Santos.
- TANGE, E.G.(1996), *Contra Funcionarios*, Barcelona, Edhasa.

## CARLES RAMIÓ MATAS

### CURRICULUM

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona-España). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Autor de 7 libros sobre Teoría de la Organización, Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Últimos libros publicado: *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos. 1999

y Ciencia de la Administración, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. Ha realizado, además, varias decenas de estudios aplicados sobre reforma administrativa en distintas administraciones locales y autonómicas en España. Ha sido profesor en El Colegio de México y en la Universidad de los Andes (Bogotá-Colombia) y ha participado en cursos de formación a funcionarios en México, Colombia, Nicaragua y Cuba.