

**Tensores reaccionarios a combatir
y tensores progresistas a incentivar
para lograr la institucionalización e
innovación pública en América Latina**

Carles Ramió

Carles Ramió

Es catedrático (*full professor*) y doctor en Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, UPF (Barcelona, España). Ha publicado 17 libros sobre instituciones, dirección y gestión pública, función pública y partenariados público-privados. Sus dos últimos libros son: *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios* (2012, Madrid, Catarata) y *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina* (2015, Madrid, Tecnos). También ha publicado un centenar de artículos y capítulos de libro entre los que destacan seis artículos en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, dos en la *Revista Gestión y Política Pública* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México y artículos en las revistas *Journal of Urban Affairs*, *Bulletin of Latin American Research* y *Journal of Politics in Latin America*. El autor ha ocupado distintos cargos públicos: decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública en la UPF, vicerrector en la UPF en tres ocasiones, director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, presidente de Ivàlua (Consortio de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña) y vicepresidente del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de Cataluña. Ha sido consultor en instituciones como la UE, el BID y la OCDE; ha sido docente y conferencista en diversas instituciones y centros de investigación entre los que sobresalen el Congreso del CLAD y la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universitat Pompeu Fabra
Ramón Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona - España
E-mail: carles.ramio@upf.edu

Los académicos dominan la orientación institucional con la externalidad negativa de que en la práctica no mejoran las instituciones públicas, y, por otra parte, los gestores y consultores se han dedicado a la orientación organizativa edificada sin unos cimientos claros.

Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina*

Introducción: el desencuentro entre el mundo académico y la dimensión práctica

El objeto de este artículo es presentar un conjunto de reflexiones teóricas y prácticas sobre la situación actual y propuestas de futuro de los procesos de institucionalización e innovación de las administraciones públicas de América Latina. Más en concreto, los objetivos de este texto son dos: a) exponer de forma articulada y a modo de diagnóstico el conjunto de tensores reactivos que han dificultado, e incluso abortado durante los últimos años, los procesos de institucionalización e innovación de las administraciones públicas de América Latina; b) presentar un conjunto de tensores progresistas, a modo de propuestas, que hay que alentar e incentivar para lograr en los países de América Latina unas administraciones públicas que combinen una mayor fortaleza institucional con una superior capacidad de innovación en la definición y gestión de sus políticas. Se trata de avanzar en la ambiciosa intención de aunar mayores capacidades institucionales, que aporten seguridad institucional y jurídica a las sociedades latinoamericanas, con superiores potencialidades de innovación para hacer frente a las demandas y exigencias derivadas de la modernidad.

Este documento está escrito desde un rol de anfibio, en el sentido que combina tanto unos análisis de carácter teórico con unas reflexiones y propuestas de carácter práctico. Poder conciliar la teoría con la práctica es uno de los grandes problemas de las ciencias sociales, ya que la tendencia general es que transiten por senderos distintos.

Recibido: 25-08-2014. Aceptado: 15-12-2014.

(*) Conferencia Magistral presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014, con el título *Procesos de institucionalización e innovación en América Latina: ¿respondemos bien a estos retos los teóricos y prácticos de la Administración Pública?*

Y esta separación ha generado muchas dificultades de cara a la regeneración y mejora de nuestras instituciones. Por una parte, la comunidad académica va elaborando un discurso teórico cada vez más sofisticado, pero que se distancia de la realidad y tiende a ser poco útil frente a la necesidad de mejora real de nuestras instituciones. Por otra parte, la innovación desde la práctica logra algunos éxitos pero que son relativos, ya que, en un momento u otro, se encuentra con una falta de discurso y capacidad de conceptualización que hace que sus aportaciones se pierdan por el sumidero de la irrelevancia. Es, por tanto, imprescindible la conciliación de la dimensión teórica, siempre con una orientación pragmática que permita un avance positivo del mundo real, con la dimensión práctica, pero arropada con planteamientos profundos y conceptuales. En este sentido, este texto intenta aunar, con mayor o menor fortuna, ambos mundos por las características profesionales de su autor.

Desde la dimensión teórica, este texto va a utilizar las fuentes teóricas más recientes del institucionalismo, en concreto, del neoinstitucionalismo y de la teoría de la organización aplicada a la administración pública, es decir el *management* público. Pero estas fuentes teóricas se van a utilizar de manera subterránea: van a estar muy presentes a nivel implícito como aparentemente ausentes a nivel explícito. Lo relevante es que la teoría está presente y que los conceptos, análisis y propuestas son robustos desde un prisma conceptual. El elemento clave sobre el que se sustenta la obra es la distinción entre los conceptos de institución y de organización. Usualmente, una orientación institucional era una visión académica con escasas ramificaciones prácticas. En cambio, la orientación organizativa ha presentado una visión práctica pero con escasas raíces académicas. Y esta situación ha generado una suerte de especialización en relación con el objeto de estudio que es la administración pública: por una parte, los académicos dominan la orientación institucional con la externalidad negativa de que en la práctica no mejoran las instituciones públicas, y, por otra parte, los gestores y consultores se han dedicado a la orientación organizativa edificada sin unos cimientos claros. Otra vez nos encontramos con la péfida esquizofrenia. Esta doble personalidad que se pasea, desde siempre, por nuestra realidad administrativa es totalmente perversa y hay que intentar superarla. Así, por ejemplo, nuestras administraciones públicas llevan veinte años dominadas por la denominada Nueva Gestión Pública, que ha

atesorado innovaciones y éxitos en la gestión pero que no ha contribuido, a mi entender, a mejorar la calidad de nuestras instituciones públicas. La lógica de las miradas separadas y no compartidas nos ha llevado a olvidar en la práctica los elementos más esenciales para edificar unas sólidas instituciones públicas. El concepto institución, desde la teoría, significa un agregado de normas, reglas del juego y valores compartidos, y sus problemas no son teóricos sino que son reales. El concepto de organización, desde la práctica, implica una caja de herramientas para mejorar la gestión pública. Pero sirve de muy poco resolver las incógnitas organizativas sin previamente resolver los problemas institucionales. Por esta razón, el objetivo de este trabajo es elaborar unas reflexiones y unas propuestas eminentemente prácticas (de carácter organizativo), pero desde una perspectiva totalmente institucional. Los grandes problemas de nuestras administraciones públicas son institucionales y solo cuando se pone la lupa aparecen las deficiencias organizativas. De nada sirve solventar los pequeños problemas, por más que impacten de una forma clara sobre la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos, si no se solventan previamente los problemas institucionales.

Desde la dimensión práctica se va a atender los grandes retos de mejora e innovación a los que se enfrentan actualmente las administraciones públicas. Es obvio que nuestras instituciones tienen que ser más transparentes, que sepan manejar mejor la información para ser inteligentes, que tienen que utilizar las novedades tecnológicas, que deben fomentar la colaboración público-privada. Y que esta agenda de prioridades no puede ser tratada solo de forma autista desde una visión académica, sino que hay que afrontarla en la práctica y respondiendo con una cierta solvencia las preguntas que nos acucian: ¿qué hay que hacer exactamente? y ¿cómo hay que hacerlo?

1. Los esfuerzos de institucionalización en América Latina y el falso “día de la marmota”: los tensores institucionales reaccionarios *versus* los tensores institucionales progresistas (de institucionalización y de innovación)

Se utiliza aquí la metáfora de la célebre película en que Phil Connors (Bill Murray), un meteorólogo algo frustrado, acude para retransmitir el comportamiento de una marmota al pequeño pueblo de Punxsutawney, en el que cada 2 de febrero ella determina cuánto tiempo queda hasta

Las reformas institucionales de las últimas décadas han seguido la misma secuencia: se avanza con fuerza, aunque con paso inseguro, en mejoras y arreglos orientados a lograr una mayor institucionalidad y después de grandes esfuerzos se vuelve al punto de partida.

que termine el invierno; esta tradición local se conoce como el “día de la marmota”. Lo que no imagina el protagonista es que deberá pasar la noche en el pueblo debido a una tormenta de nieve y, a la mañana siguiente, misteriosamente volverá a revivir el mismo día. Y así, sucesivamente.

Esta película parece una buena metáfora en un doble sentido: por una parte, todos nosotros oteamos casi a diario el horizonte para ver cuándo va a finalizar el invierno institucional en el que está sumergida América Latina. La primavera institucional parece cercana pero no acaba de llegar y nos agarramos a cualquier indicio que nos la anuncie como inminente. En un segundo sentido, la mayoría hemos vivido una serie de acontecimientos en el pasado que nos han inducido a pensar que estábamos ganando la lucha para lograr una mayor fortaleza institucional pero, al cabo de un tiempo, nos levantamos una mañana y notamos que nada había cambiado y que, en un estado de regresiones cíclicas, volvíamos al pasado a revivir miserias institucionales que ya habíamos dado por superadas. Las reformas institucionales impulsadas durante las últimas décadas han seguido siempre la misma secuencia: se avanza con fuerza, aunque con paso inseguro, en mejoras y arreglos orientados a lograr una mayor institucionalidad y después de grandes esfuerzos se vuelve al punto de partida sin lograr cristalizar y generalizar los éxitos parciales logrados hasta el momento. Y vuelta a empezar hasta llegar a un estado de abatimiento general totalmente agotados de volver a vivir las mismas situaciones administrativas que ya habíamos dado por superadas y nos sentimos sumergidos en un bucle del tiempo que nos impide avanzar en el desarrollo institucional.

Esta puede ser la sensación que todos tenemos y es obvio que no es producto de nuestra imaginación: avanzamos y avanzamos para volver cada cierto tiempo al punto de partida y vuelta a empezar. De todos modos, si bien es cierto que padecemos constantemente de una serie de periódicas regresiones institucionales (que tendremos que analizar más adelante para descubrir y proponer los mecanismos necesarios para salir de este perverso túnel del tiempo), también hay que decir que este constante revivir el día de la marmota tiene sus matices. En este sentido, queremos hacer notar que cada día institucional parece el mismo que el día anterior pero que no es exactamente el mismo. El marco, la distribución de los actores, los aromas y los acontecimientos parecen iguales a los del pasado, pero no lo son del todo. Hay matices que hacen distinto un día del otro y que desmienten que estemos insertos en un bucle del tiempo. En todo caso, lo que sí

El sistema institucional premoderno y clientelar sigue muy vivo y presente en nuestra realidad administrativa por culpa de unos tensores reaccionarios que nos dificultan un avance más decidido en la agenda reformista.

se puede afirmar es que avanzamos de forma muy y muy lenta y que esto es inaceptable; tenemos que encontrar las fórmulas para hacer avanzar el tiempo institucional a los tiempos que nos autoexigimos y a los que nos obligan los tiempos económicos y sociales que van mucho más rápido.

En definitiva, hay que partir del principio de que llevamos dos décadas avanzando hacia una mayor fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas. Los avances son casi imperceptibles si se les mira con el filtro de nuestras exigentes expectativas y si se les analiza en períodos de tiempo limitados o en momentos de crisis y de regresión del sistema. Pero si se les mira ahora, en la mayoría de los países, la situación en relación a hace unos cuantos años sí que es posible percibir una mejora evidente. Tenemos cada vez más “islas de excelencia” en los sectores críticos de nuestra red de organizaciones públicas que funcionan de forma solvente y con un elevado rendimiento institucional: agencias reguladoras, unidades de recaudación de impuestos y aduanas, centros planificadores de políticas de salud, educativas y sociales, unidades de control (contraloría), unidades operativas de prestación de servicios o de trámites administrativos, etc. También mejoran los instrumentos de planificación, diseño organizativo de estructuras y procesos, gestión de recursos humanos, participación, evaluación del desempeño e incluso regulación de la dirección pública profesional. Además, la legislación avanza de forma evidente en temas de transparencia, regulación, función pública (profesionalización del empleo público), aunque a nivel material los progresos sean más discretos. Es obvio que estamos mucho mejor que hace una o dos décadas y es evidente que no estamos en la situación positiva que todos consideramos que, por los esfuerzos realizados, tendríamos que estar. El sistema institucional premoderno y clientelar sigue muy vivo y presente en nuestra realidad administrativa por culpa de unos tensores reaccionarios que nos dificultan un avance más decidido en la agenda reformista.

Es ahora el momento de analizar estos tensores reaccionarios y buscar alternativas de tensores institucionalmente progresistas que nos permitan contrarrestar los primeros y lograr, de una vez por todas, una mayor fortaleza institucional que no genere una excesiva burocracia y consiga un diseño organizativo sólido, fiable y confiable que aporte seguridad jurídica. Seguridad institucional de corte moderno que sea permeable a una cierta flexibilidad que acomode en su seno la innovación y no la castre. Este es un dilema importante: lograr una mayor solidez institucional, pero sin renunciar a la innovación.

Poseemos el conocimiento suficiente que nos permita el establecimiento de un modelo institucional más sólido sin las externalidades negativas asociados al mismo que dificulten o aborten la innovación.

Estamos ante un dilema clásico: tradición frente a innovación. El modelo institucional antiguo, politizado y clientelar, hay que sustituirlo por un modelo institucional moderno mucho más sólido, menos dependiente del poder político y del entorno social de carácter clientelar. En los últimos años se ha puesto de manifiesto que este modelo arcaico de base clientelar no puede ser combatido directamente por la vía de la posmodernidad. Se ha intentado y ha sido, en nuestra opinión, un enorme fracaso. Sirva como ejemplo las alternativas implementadas, durante las dos últimas décadas, de la mano de la Nueva Gestión Pública. Esta corriente, más pragmática que teórica, formula una alternativa a la burocracia clásica de los países desarrollados por la vía de una posburocracia. En su momento parecía una buena opción que las administraciones de América Latina migraran de golpe hacia modelos modernos y avanzados, pero la estrategia resultó un error. Las recetas de la Nueva Gestión Pública facilitaron diseños organizativos más fluidos, eficaces y eficientes pero no lograron en absoluto la aspiración implícita a conseguir una mayor fortaleza institucional. No ha sido posible transitar de golpe de un modelo premoderno y clientelar a un modelo posburocrático. El resultado ha sido, a nuestro entender, la permanencia y resistencia de un modelo clientelar de baja calidad institucional, pero “tuneando” o tatuando la epidermis institucional con un discurso y unos instrumentos aparentemente modernos. Tenemos el mismo perro, pero con un collar distinto.

Por lo tanto, hay que volver al objetivo de alcanzar una mayor fortaleza institucional con los medicamentos clásicos de carácter burocrático (sobresale, entre ellos, la meritocracia en el acceso y la carrera administrativa), pero aprovechando todo el acervo de décadas de implantación en los países avanzados para contrarrestar los evidentes y perniciosos efectos secundarios de estas pócmias burocráticas. Consideramos que poseemos el conocimiento suficiente que nos permita el establecimiento de un modelo institucional más sólido sin las externalidades negativas asociados al mismo que dificulten o aborten la innovación. El objetivo y la aspiración es alcanzar al alimón unos diseños institucionales fuertes y una arquitectura organizativa permeable y facilitadora de la innovación. Ambos elementos son irrenunciables y carece ya de sentido la teoría de las fases evolutivas, que considera que primero es necesaria una fase de burocratización (la gran asignatura pendiente de América Latina) para después poder aspirar a la flexibilidad y a la innovación. La idea es burocratizar, en

el sentido técnico del término, lo justo y necesario para poder disfrutar en paralelo la ansiada desburocratización que es imprescindible para la innovación. El corazón del sistema público debe ser burocrático (en su dimensión más moderna), pero el resto del cuerpo del sistema administrativo puede estar más relajado y, por lo tanto, contingente y adaptable a los cambios y exigencias del entorno económico y social.

De lo que se trata ahora es de detallar los tensores institucionales reaccionarios que son lo que han impedido avanzar de forma más rápida y eficaz en el proceso de institucionalización para, después, definir aquellos tensores que pueden permitir superar estas fuerzas reaccionarias y avanzar positivamente en un doble sentido: por una parte, una mayor fortaleza institucional de las administraciones públicas y, por otra, definir un nuevo modelo de gestión que permita la innovación en las funciones de las instituciones públicas y en la prestación de servicios públicos. En cuanto a los tensores progresistas, tanto de institucionalización como de innovación, deben ser pocos y asegurarlos al cien por cien. Se trata de no dispersarse o distraerse en varias decenas de estrategias de reforma y mejora (estrategia de “disparo a perdigonadas”) y concentrarse en solo unas cuantas estrategias (tensores) absolutamente críticas e imprescindibles para alcanzar el máximo fortalecimiento institucional posible y una buena capacidad para innovar y adaptarse a los cambios y exigencias de los tiempos actuales (estrategia de “francotirador”).

En las últimas décadas se han impulsado centenares de estrategias de reforma. Todas son importantes, potentes e incluso se pueden considerar como imprescindibles. El problema es que todas de golpe son inabarcables y unas anteceden a otras o unas no se pueden implementar sin tener el complemento de otras. Al final, esta estrategia global fracasa siempre, ya que implica disparar a perdigonadas, con lo que se abarcan muchos blancos u objetivos pero no se profundiza en ninguno de ellos y, además, los reformistas suelen perderse en la enorme complejidad del proceso de cambio. Pero el mayor problema de esta estrategia global es que no entiende que todos estos microprocesos de reforma requieren un cambio de cultura administrativa (y también un cambio de cultura política). Y una cultura administrativa no se cambia nunca ni de forma rápida ni disparando sin criterio y sin que los disparos profundicen. De esta manera, las distintos microprocesos de reforma, que al principio parece que van por buen camino, van siendo devorados por la cultura administrativa predominante que siempre suele ser reaccionaria. Aquí se propone,

en cambio, un conjunto muy limitado de reformas (estrategia de francotirador) que enfocan el corazón mismo del sistema y, con ello, también la cultura administrativa predominante. Atender solo unos pocos objetivos reformadores (tensores de institucionalización y de innovación) permite profundizar más y no cambiar solo la piel del sistema, sino el sistema mismo. Las administraciones públicas son instituciones tan antiguas, grandes y con unas perversas culturas administrativas tan consolidadas que están perfectamente adaptadas a recibir los impactos reformistas sin cambiar la esencia de su sistema. Tienen una capacidad sobrada para generar anticuerpos que eliminan los cuerpos extraños reformistas e innovadores y, a veces, de forma taimada, “tunean” su epidermis con una capa de pintura de modernidad para despistarnos. En definitiva, no nos queda otra opción que disparar solo al corazón de este Leviatán y dejar para otro momento otros objetivos y aspiraciones.

2. Los tensores reaccionarios a la institucionalización e innovación

Los tensores reaccionarios a combatir son los siguientes:

- *El clientelismo y el neoclientelismo.* El clientelismo no es un mal específico de los latinos ni solo vinculado exclusivamente al sector público. Es un problema global que se deriva de la naturaleza humana más básica. Se podría decir que los hombres y las sociedades operan de forma clientelar por naturaleza. Pero, como muy bien se percató Weber, el clientelismo fomenta la mediocridad, la discrecionalidad y las asimetrías sociales y hay que intentar erradicarlo por todos los medios, al menos en las instituciones públicas que son de todos y para todos en la defensa profesional del bien común y del interés general. Luchar contra el clientelismo es difícil, ya que supone combatir con reglas y arreglos institucionales unas pautas de comportamiento que son naturales e instintivas. En todos los países del mundo sigue existiendo clientelismo en las administraciones públicas. La fortaleza de algunos países (muy pocos) es que han conseguido arrinconarlas en espacios marginales, y de otros, en limitarlas bastante. La mayoría de los países (algunos desarrollados y la mayoría en vías de desarrollo) van perdiendo este combate. Y este tema es muy relevante, ya que hay una correlación directa entre clientelismo y desarrollo económico y humano, en el sentido que cuanto más clientelismo, menos desarrollo económico y social. No clientelismo se vincula con fortaleza institucional y esta se correlaciona con el desarrollo. Vamos

Hay que buscar la fórmula mágica para que de la convivencia entre el mérito y la flexibilidad el ganador no sea el clientelismo.

a ser sinceros: las administraciones públicas más serias del mundo padecen, aunque sea de forma marginal, pulsiones clientelares a pesar de cumplir con todos los requisitos formales para impedirlo. Las mejores universidades del mundo, públicas o privadas, las empresas más sobresalientes, etc., sucumben ocasionalmente al clientelismo. Su éxito consiste en que este clientelismo es relativamente excepcional y que la institucionalidad que domina es la de la meritocracia. En otros países bastante institucionalizados, como es el caso de España, los logros en sus sistemas meritocráticos han facilitado estrategias de flexibilidad en la contratación de nuevos empleados públicos e innovadores sistemas de reclutamiento de directivos públicos por criterios de mercado sin renunciar aparentemente al mérito. Es lo que propone Longo (2004) al buscar la convivencia entre el mérito y la flexibilidad y con lo que no podemos estar más de acuerdo. Pero esta flexibilidad ha generado en España relajación y con esta ha entrado de nuevo un feroz clientelismo que parecía erradicado. Es complejo y hay que buscar la fórmula mágica para que de la convivencia entre el mérito y la flexibilidad el ganador no sea el clientelismo.

La mayor parte de los países de América Latina lleva varias décadas intentando combatir el clientelismo o el modelo de patronazgo mediante leyes de profesionalización del empleo público y lo han logrado y lo logran, por el momento, de forma parcial, en algunos casos, y residual, en la mayoría. Pero ello ha permitido que actualmente convivan, en los países de América Latina más avanzados en esta materia, tres sistemas institucionales: el de patronazgo o clientelar, el meritocrático y el gerencial o de alta dirección. El de patronazgo o clientelar es el que hay que combatir; el meritocrático es el nuevo modelo (antiguo en países como Brasil y desde hace décadas en Argentina o Chile) al que se aspira. Y, finalmente, el modelo gerencial o de alta dirección es el que se abre al mercado mediante sistemas abiertos y flexibles de contratación de la primera línea profesional y directiva en contacto directo con el nivel superior político. Pero este moderno modelo, que es pertinente y necesario, suele sucumbir la mayor parte de las veces en su vertiente más clientelar. El proceso mayoritario es que en la mayoría de los países entra con mucha fuerza el modelo meritocrático estimulado por una nueva ley y por un gran convencimiento político y social. Al principio le gana espacios al sistema de patronazgo o clientelar y parece que se va a convertir en el modelo dominante y definitivo. Pero, con el transcurso de los años, el modelo meritocrático va perdiendo el fuelle y acaba siendo

En América Latina usualmente no se sabe construir catedrales (instituciones). El problema reside en que cada líder, cada arquitecto institucional es sectario y desea acometer solo y en muy poco tiempo obras que requieran varias décadas.

dominado e invadido por el modelo clientelar en una lógica secuencial de reforma incipiente a la que sigue una contrarreforma demoleadora. Este combate se ha librado y se libra durante los últimos años en países como Colombia, Perú y República Dominicana, entre otros. Se hace, pues, necesario buscar tensores progresistas que permitan aplacar esta tendencia.

- *La mala cultura política y el efecto "Penélope"*. La región siempre se ha caracterizado por una cultura política de escaso respeto y poca generosidad institucional. Las instituciones y las políticas públicas fundamentales (regulación, fiscalidad, educación, etc.) son como catedrales en proceso de construcción, que se demora durante muchas décadas e incluso siglos. Las catedrales más hermosas son aquellas eclécticas que combinan las tendencias artísticas que han ido dominando en cada época: románico, gótico, renacentista y barroco. Así son (o deberían ser) las instituciones públicas: construcciones compartidas mediante sistemas colaborativos entre diversos partidos y líderes políticos a través del tiempo. Cada legislatura deja su impronta y la próxima hace algunos retoques técnicos a lo realizado por la anterior y añade su propia visión arquitectónica. Todos, nunca mejor dicho, a favor de la obra. En los momentos más críticos (diseño de los primeros planos o construcción de la bóveda central o del campanario) es necesario que los arquitectos de los partidos más relevantes se pongan de acuerdo y lleguen a un consenso (en nuestro caso, por ejemplo, sería la ley de la función pública, la ley de organización, la ley del sistema de justicia o la ley de educación). Al fin y al cabo son decisiones críticas que van a condicionar extensos períodos de construcción, de varios mandatos presidenciales y que afectarán a varios partidos. Con este criterio es como se edifican las instituciones públicas en los países más avanzados. Un cierto consenso entre arquitectos con distintas ideologías e intereses y un respeto por lo construido por el maestro de obras del anterior Gobierno no solo fortalece la institución, sino también aporta seguridad jurídica y coherencia a las políticas públicas en el tiempo. En América Latina usualmente no se sabe construir catedrales (instituciones) y no por falta de ingenio o de dominio de las técnicas de construcción. El problema reside en que cada líder, cada arquitecto institucional es sectario y desea acometer solo y en muy poco tiempo (cuatro o cinco años normalmente) obras que requieran varias décadas. El resultado es que no hay nunca instituciones sólidas, sino instituciones en estado incipiente de construcción que, cuando alcanzan una cierta prestancia, son derruidas por el siguiente arquitecto que desea empezar de cero. Es el efecto Penélope: tejemos

El dominio del pensamiento *managerial* hizo percibir que los únicos problemas de las instituciones administrativas eran de carácter organizativo y solo organizativo, y que mediante sus instrumentos no solo mejoraría la gestión sino que se reforzarían las instituciones públicas.

durante todo el día de un mandato para destejer la noche del cambio de presidente. Siempre nos ha producido una gran desazón viajar a alguna ciudad de la región y ver que un puente está construido a medias y lo sigue estando cuando regresamos al cabo de unos años. Cuando preguntamos qué está sucediendo con este puente el taxista nos responde que fue una iniciativa del anterior presidente o alcalde y que al actual ya no le interesa. Lo mismo ocurre con las instituciones, sean estas organizaciones o sistemas de reglas del juego (función pública, sistema educativo, judicial, etc.). Es totalmente crítico e imprescindible cambiar la cultura política sobre este tema.

- Una visión excesivamente managerial y escasamente institucional.

Hace veinte años, los altos responsables políticos y administrativos de América Latina descubrieron, de la mano de la Nueva Gestión Pública, que sus instituciones tenían básicamente problemas organizativos. Las administraciones públicas eran incapaces de prestar servicios con los suficientes niveles de eficacia y de eficiencia, y esto era un problema de déficit de buena gestión y de diseños organizativos excesivamente arcaicos y complejos. El diagnóstico era acertado y las soluciones pasaban por mejorar las capacidades organizativas de las instituciones públicas. Ítems como la racionalización de procedimientos, reingeniería de procesos, auditorías operativas u organizativas, ISO, planes de calidad del tipo modelo EFQM, cartas de servicios, cuadros de mando integrales con infinidad de indicadores, simplificación de estructuras, relajación de las normas internas, gestión por resultados, reencuentro con la planificación estratégica y operativa, etc., se convirtieron en los instrumentos de moda. No hay ninguna duda que estos instrumentos de gestión son imprescindibles de cara al buen rendimiento de una organización pública y que su implantación durante más de dos décadas ha logrado éxitos muy significativos. Pero con el tiempo fue surgiendo de forma sutil y silenciosa un grave problema de fondo de carácter conceptual con devastadoras consecuencias negativas (de hecho tan sutil y silencioso que muchos estudiosos del tema todavía no se han percatado de ello): la confusión entre organización e institución. El dominio del pensamiento *managerial* hizo percibir que los únicos problemas de las instituciones administrativas eran de carácter organizativo y solo organizativo, y que mediante estos instrumentos no solo mejoraría la gestión sino que también se reforzarían las instituciones públicas. Y esto no ha sido así. De forma sibilina se confunden instituciones con organizaciones. Para muchos gestores públicos una administración pública, sea la que sea,

La visión instrumental y pragmática de los postulados de la Nueva Gestión Pública implica la búsqueda de flexibilidad, de discrecionalidad, desregulación y, con todo ello, de forma implícita, implica desinstitucionalización.

es fundamentalmente un *holding* de organizaciones (o ámbitos de gestión) prestadoras de servicios. Hace un tiempo participamos en una mesa redonda ante un foro de empresarios españoles, y el entonces gerente jefe del Ayuntamiento de Barcelona afirmó que su ayuntamiento era básicamente un conjunto de organizaciones prestadoras de servicios. Su objetivo era buscar la complicidad con los empresarios y dar a entender que los gestores públicos, en el fondo y en la forma, también somos “empresarios”, pero en este caso prestadores de servicios públicos. Nosotros, en cambio, sostuvimos que “el Ayuntamiento de Barcelona es ante todo una institución pública cuyo objetivo fundamental es aportar a la sociedad seguridad institucional y jurídica para fomentar y favorecer el desarrollo económico de la ciudad que no es más que un instrumento para lograr el objetivo último que es lograr el máximo desarrollo humano y el mayor índice de felicidad a los ciudadanos”. Y -continuamos- “además (es decir, por añadidura) de ser una institución pública, es una organización que presta servicios bajo los criterios de eficacia y de eficiencia”. Esta confusión es capital, ya que para “vestir el santo” de la eficacia y de la eficiencia en la prestación de servicios públicos hemos tendido y tendemos a “desnudar a la santísima trinidad” de la seguridad institucional y jurídica, que es la competencia básica de cualquier institución pública. No se trata en absoluto de desacreditar la visión *managerial*, sino de contextualizarla y aclarar lo que aporta de positivo, lo que no aporta, y de percibir las externalidades negativas que puede generar. En este sentido, el *management* es útil para alcanzar organizaciones más eficaces y más eficientes, pero es inútil (y además puede generar efectos contraproducentes), a nuestro entender, para lograr instituciones públicas sólidas, estables y solventes que aporten al sistema mayor seguridad institucional y jurídica. La visión instrumental y pragmática de los postulados de la Nueva Gestión Pública implica la búsqueda de flexibilidad, de discrecionalidad, desregulación y, con todo ello, de forma implícita, implica desinstitucionalización. ¿Cuál es el problema fundamental que tienen las instituciones públicas y administrativas en América Latina? La respuesta evidente es su debilidad institucional y, ante este problema, las soluciones organizativas son totalmente inútiles. Pongamos un ejemplo: imaginemos que un empresario europeo quiere invertir su capital en un país de América Latina para crear una empresa. Resulta que en este país se han logrado reducir los tiempos de los complejos procesos interadministrativos para dar de alta una empresa en solo quince días, gracias a una buena implementación de técnicas de gestión innovadoras.

Resulta que, en Europa, este proceso puede prolongarse varios meses (en España, de forma incomprensible, este proceso puede durar hasta nueve meses). Obviamente, el empresario va a quedar encantado con el impresionante nivel de eficacia y eficiencia que posee la administración pública de este país latinoamericano. Pero la pregunta clave es: ¿este elemento de buena gestión va a ser determinante para que este empresario decida invertir su capital en este país? La respuesta es obvia: no, en absoluto. Va a decidir invertir su capital y a arriesgarse si detecta instituciones públicas sólidas, solventes y estables, que le aseguren la máxima seguridad institucional y jurídica a su inversión. Si además los trámites administrativos son fluidos y rápidos, pues mejor, pero no van a ser el elemento determinante para atraer esta inversión y, con ella, más desarrollo humano. Pues este es el tema: a veces, reforzando nuestras capacidades organizativas, debilitamos nuestras capacidades institucionales y, de esta manera, no hay forma de lograr un mayor desarrollo económico y humano. La solución a esta encrucijada no es descuidar los temas organizativos y de gestión, sino abordarlos en paralelo con estrategias de reforzamiento institucional y detectar las contradicciones entre ambos vectores de mejora e innovación para descartar aquellas medidas organizativas que puedan implicar desinstitucionalización. Vamos a utilizar otra metáfora: las mejoras por la vía de la organización y la gestión son como unas lentes para mirar de cerca; permiten mejorar las operaciones, los procesos, las estructuras, etc.; permiten leer con mayor claridad la letra pequeña de las administraciones públicas. Estas lentes son totalmente necesarias e imprescindibles para la mejora administrativa. Pero, en paralelo, debemos utilizar otras lentes para mirar de lejos: para poder percibir los problemas y las soluciones de carácter institucional que requieren una visión más general, más estratégica, más política, más social e incluso histórica del fenómeno. Hay que utilizar al alimón las lentes para mirar de lejos y las lentes para mirar de cerca (para esto existen en el mercado conceptual las lentes bifocales o las progresivas); poseer, a la vez, una visión institucional y una visión organizativa. El problema, durante las dos últimas décadas, es que la mayoría de los altos responsables políticos y administrativos de nuestras instituciones públicas se han puesto únicamente las lentes del *management* para mirar de cerca y no poseen la capacidad para poder leer las letras más lejanas pero mayúsculas, es decir, para detectar los problemas y las soluciones de carácter institucional. Es como una miopía institucional autoimpuesta, que es una de las causas fundamentales que ha impedido, a

Es muy difícil importar modelos institucionales en los que su éxito seminal suele residir en que están insertos en una determinada y original cultura política, cultura administrativa, capital social y modelo de administración.

nuestro entender, una mayor progresión en la fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas y, en algunos casos, ha supuesto una cierta regresión.

- *La estrategia del mimetismo en la innovación institucional.* La innovación es consustancial a la gestión pública. Continuamente debemos innovar las políticas públicas y también los diseños de las instituciones y organizaciones públicas que las llevan a cabo. El enfoque académico del neoinstitucionalismo nos dice que a la hora de innovar hay dos opciones: explorar nuestras propias soluciones, o bien, explotar soluciones que antes han vislumbrado otros previamente (otras administraciones públicas, usualmente de otros países). La mejor metodología es la de explorar nuestras propias soluciones, pero esta opción tiene un elevado coste de transición, ya que el método funciona por prueba-error y ello suele implicar que el primer diseño no es del todo correcto, pero que esta equivocación favorece un aprendizaje y una gestión del conocimiento que permite una solución satisfactoria al segundo o tercer intento. El resultado final suele ser plenamente positivo en el sentido que realmente se ha encontrado una buena opción institucional o de política pública. Pero los líderes políticos congenian muy poco con esta metodología, ya que tiene elevados costes por la primera o primeras equivocaciones, que suelen ser objeto de escarnio por los partidos en la oposición y por el rechazo que generan en la opinión pública. Por este motivo se opta como estrategia general la de explotar soluciones que han encontrado otros previamente, es decir, copiar. Estamos ante el mimetismo institucional al que tanto se han aficionado las instituciones de América Latina. Hay dos tipos de mimetismo (o isomorfismo) institucional: el coercitivo, que suele estar estimulado por organismos multilaterales o por países terceros financiadores, y el mimético o voluntario, que consiste en que se copia otro modelo por moda, simpatía o militancia conceptual. Pero el mimetismo institucional nunca suele ser un éxito, ya que es muy difícil importar modelos institucionales en los que su éxito seminal suele residir en que están insertos en una determinada y original cultura política, cultura administrativa, capital social y modelo de administración. Lo que funciona en un contexto es difícil que pueda adaptarse a otro contexto distinto o radicalmente diferente.

Explicaremos este fenómeno con una metáfora: innovar copiando modelos de otros contextos institucionales equivale a intentar aprender a cocinar platos exóticos con solo el auxilio de un libro de recetas de cocina. Las cocinas modernas se asemejan más a refinados

laboratorios que a cocinas tradicionales: utensilios complejos de nitrógeno, artilugios para pesar hasta al miligramo de exactitud. Más que cocineros parecen científicos; utilizan más las batas de laboratorio que los delantales de cocina. Empezamos a implementar el platillo que nos propone el libro de recetas (en nuestro caso, el libro de buenas prácticas de *management*) de forma “científica” y todo se desarrolla de manera diáfana siguiendo las instrucciones. Todo parece indicar que podremos servir un plato de cocina foránea para satisfacer los paladares locales. Pero siempre y de forma inevitable, en la mitad de la receta, aparecen las unidades de medida indeterminadas, a saber: al gusto, una pizca, un poquito, un puñado o un chorrito. Nos quedamos desconcertados, ya que ¿qué es para un científico un puñado de arroz? ¿El enorme puño de un estibador o el delicado puño de una princesa? ¿Qué es un chorrito de coñac? Para un chino, con una garrafa de diez litros de aguardiente quizás un chorrito para él sea medio litro. Y de forma inevitable nos cargamos el plato. Y es que las unidades de medida indeterminadas, que son el éxito de una buena vianda, dependen de la cultura política, de la cultura administrativa y del capital social de una determinada comunidad y tradición. Y estos elementos de contexto, totalmente críticos, son muy distintos en un país o en otro e incluso entre regiones y municipios de un mismo país.

3. Los tensores progresistas vinculados a fortalecer las instituciones

Sigamos con la propuesta de tensores progresistas vinculados a lograr una fortaleza institucional en el marco de una nueva estrategia de francotirador, en la que se concentran todas las fuerzas para lograr unos pocos objetivos pero absolutamente fundamentales para el fortalecimiento institucional. Se trata de tensores clásicos, totalmente adaptados a las exigencias contemporáneas.

- *Meritocracia y modernos sistemas de selección de los nuevos empleados públicos.* El tema de la gestión de recursos humanos es uno de los grandes ítems dentro de la gestión pública. En efecto, de una buena política y gestión de personal depende la calidad de las políticas y de los servicios públicos. Es el ámbito institucional más importante y más crítico. Hay muchas variables que llaman la atención sobre la gestión de recursos humanos siendo, desde hace tiempo, el tema estrella la evaluación del desempeño vinculado a la retribución variable como la mejor fórmula para incrementar la efectividad de las organizaciones públicas. Obviamente, estamos de acuerdo con esta orientación,

¿De qué sirven sofisticados sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos si no poseemos los mejores profesionales públicos? El tema clave es la selección meritocrática, bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito.

pero quizás deberían preocuparnos elementos más básicos, ya que ¿de qué sirven sofisticados sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos si no poseemos los mejores profesionales públicos? En nuestra opinión, el tema clave es la selección meritocrática, bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. La evaluación del desempeño, en cambio, es como la guinda que corona un pastel o una torta: llama mucho la atención y todo el mundo se fija en ella, pero para que tenga sentido debe haber previamente un pastel, y la base, esta torta, es un buen sistema de selección de carácter meritocrático. Una selección basada exclusivamente en el mérito es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional. Este elemento es especialmente importante en países en los que todavía domina el clientelismo o los sistemas de patronazgo. E incluso es relevante en los países con una elevada profesionalización del empleo público pero que, aunque seleccionan de forma impecable a nivel formal, no lo hacen del todo a nivel material. Lograr sistemas materialmente basados en el principio del mérito y que, además, estos sean fluidos y poco burocráticos, es difícil pero posible. De todos modos, para su definitivo éxito en los países de América Latina, caben las siguientes consideraciones:

- Hay que establecer, en primer lugar, un contrato público entre el partido en el Gobierno, los partidos en la oposición y con la sociedad (la opinión pública) en el que se suscriba que, a partir de este momento, todos los empleados públicos van a entrar en las administraciones públicas bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Debe convertirse este criterio en intocable tanto en el ámbito político como institucional. Su incumplimiento, aunque sea parcial, debería ser objeto de escándalo político de primer nivel y totalmente inaceptable. Para ello, es necesaria una amplitud de miras y generosidad institucional del Gobierno que establezca este principio, por su pérdida inmediata de discrecionalidad, y que defina unas reglas del juego y una metodología para lograrlo. El partido en el Gobierno pacta con el principal partido en la oposición (esto puede resultar bastante sencillo por motivos coyunturales, ya que cuando uno está en la oposición siempre suele ser permeable a estos cambios restrictivos para el propio Gobierno). Posteriormente se hace una gran divulgación pública a los ciudadanos y a los propios empleados públicos. La intención es lograr un pacto y un compromiso que no tenga ninguna posibilidad de echarse para atrás en el futuro.

- Hay que crear un organismo totalmente independiente que se encargue de los procesos de selección. En los primeros años podría

ser recomendable que este organismo (y sus tribunales) estuviera compuesto por personas de reconocido prestigio internacional. Ubicar a foráneos del propio país podría ser un buen sistema para asegurar, a nivel simbólico y real, la independencia de este organismo y de sus sistemas de selección.

- Dejar fuera de este sistema de selección meritocrática al personal que hasta el momento ha prestado sus servicios en la administración pública. Somos conscientes que esta propuesta es polémica y profesionalmente injusta, pero consideramos que es necesaria. Entendemos que se haya intentado hacer este tipo de migraciones en muchos países (por ejemplo, en distintos momentos en República Dominicana, o actualmente con el programa SERVIR, en Perú), ya que los antiguos profesionales tienen todo el derecho a optar por los nuevos puestos con más prestigio simbólico y, en muchas ocasiones, con mejores retribuciones y derechos. Pero estos procesos de migración del sistema anterior (que no siempre ha sido clientelar en todos los casos) al nuevo genera una presión hacia la subjetividad que suele bloquear o dificultar la creación de un sistema meritocrático. Hay que dejar claro que el elemento clave es el tiempo y el momento en que se cambia el sistema (y por ello, arbitrario e injusto en algunos casos), y que ni un colectivo ni otro son mejores o peores sino que responden a situaciones diferentes. Obviamente, nadie puede impedir que un empleado público contratado por el antiguo sistema se presente al nuevo; pero en este caso se presenta en igualdad de condiciones que el personal externo (sin puntos, sin méritos y sin incentivos extra). En principio, puede parecer que optar por dos modelos en el mismo sistema es complejo, pero es mucho peor tener como objetivo la fusión de los dos modelos en uno solo, ya que acaba imponiendo sus condiciones el predominante, que es el antiguo y de base clientelar.

- Obligar a que el resto de las administraciones del sistema público del país externalice la contratación de sus nuevos empleados públicos al organismo o los organismos centrales de selección. Cada administración decide el perfil de los candidatos, pero la selección debe encargarse a este organismo que opere con total independencia y neutralidad.

- No hace falta importar sistemas de selección de otros países, ya que la fuente de inspiración metodológica puede residir en experiencias de buenas prácticas del propio país. En la mayoría de los países de la región existen dinámicas de selección meritocrática en sus “islas de excelencia” como, por ejemplo, diplomacia, bancos centrales, agencias

reguladoras, contralorías, agencias de recaudación de impuestos y aduanas, etc. Hay que aprender de estos sistemas y metodologías autóctonos.

- *Dirección pública profesional.* Se trata de un ámbito que está a medio camino entre la organización y la gestión de recursos humanos. Aquí, el tema básico, como complemento del punto anterior, consiste en la profesionalización de la dirección pública profesional. Se trata de regular la primera línea profesional que está en contacto directo con el ámbito político y que requiere competencias de complicidad profesional con los actores políticos y, en muchas ocasiones, competencias de mando y organización, ya que de estos directivos depende el resto del personal. Se trata de un espacio crucial para las organizaciones públicas, y de su profesionalidad, experiencia y estabilidad depende buena parte de la fortaleza institucional de las mismas. El problema es que los profesionales que ocupan este espacio suelen ser nombrados y cesados de forma discrecional por la línea política, incluso en aquellos sistemas en que existe un sistema profesional de empleo público. Estos profesionales pueden proceder de la propia administración, configurándose en la práctica un sistema de botín de “circuito cerrado”. También pueden proceder de otras administraciones públicas, de organizaciones privadas o de la política, con lo que se genera un sistema de botín de “circuito abierto”. Es un problema importante ya que, normalmente, cuando cambia el Gobierno cambian también sus líderes políticos (esto forma parte de la normalidad e incluso es higiénico democráticamente), con lo que se pierde una parte del conocimiento de la institución. Pero si con el cambio de Gobierno también se mudan la mayor parte de los directivos públicos profesionales, pues entonces sí que se pierde la mayor parte del conocimiento institucional contribuyendo de forma decidida al fenómeno que antes hemos denominado como “Penélope”. El objetivo de este ítem es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas (con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia, que son aportes importantes de la institucionalidad). Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso (buscando que sea meritocrático y no discrecional, para evitar que genere incentivos de carácter clientelar), la permanencia y la salida.

Para regular el acceso o selección de este tipo de personal hay diferentes metodologías: desde sistemas de selección encauzados por organizaciones externas que preseleccionan a una terna de candidatos

entre los que el político responsable puede elegir (caso de la Administración del Estado de Chile, que lleva ya 10 años implementando este sistema), a sistemas de acreditación de competencias directivas por tribunales independientes (es el sistema que se intenta promocionar en España desde hace años pero sin lograrlo). La permanencia en el sistema debería realizarse mediante procesos periódicos de evaluación externa para identificar aquellos casos marginales en que los miembros de este colectivo han perdido sus competencias. Finalmente, el cese de estos directivos debería continuar siendo discrecional (es el líder político el que manda el sistema y debe asegurar poseer la complicidad profesional de sus directivos), pero de forma motivada y que no sean ceses ordinarios sino marginales por razón de cambio del responsable político (en Chile, por ejemplo, el cese de estos perfiles es discrecional, pero los incentivos para su cambio son bajos pues el líder político no puede decidir subjetivamente al sustituto ya que será preseleccionado por la organización encargada de ello).

- *Gestores públicos profesionales*. La profesionalización del empleo público significa un conjunto de medidas para garantizar la continuidad de los empleados públicos y evitar ceses discrecionales por razones políticas y arbitrarias. Pero hay que proteger especialmente al colectivo de gestores públicos de los potenciales instintos clientelares derivados de una mal entendida lógica política. Y no solo hay que proteger a quienes han accedido por la vía del mérito (si se atiende el punto anterior) por motivos de respeto profesional sino por respeto institucional, para no perder el conocimiento y la fuerza de la institución. Se habla de la necesidad de profesionalización del empleo público, vía un estatuto jurídico especial de función pública o de servicio civil de carrera, de manera excesivamente genérica. La mayoría del personal de las administraciones públicas de los países de América Latina, sus empleados públicos, operan de facto bajo el principio de la profesionalización. Por ejemplo, los millones de docentes y de personal sanitario público que prestan sus servicios en la región están, de hecho, profesionalizados. Lo están ya que no les afectan en absoluto los cambios políticos en el Gobierno en relación con su estabilidad en la Administración. En todo caso, es importante que accedan por mecanismos objetivos en que prime el mérito, pero, en términos generales, no requieren de una gran protección especial. Por otra parte, está otro tipo de colectivos también profesionalizados (suelen ser colectivos altamente profesionalizados) que, por su ubicación estratégica, por su contacto con la política y

Hay un grupo de profesionales crítico y básico que suele ser uno de los grandes olvidados en los modelos de profesionalización: los gestores públicos, que son los profesionales de la gestión de carácter transversal.

por estar en organismos clave de cara a la solvencia del país están muy protegidos. Poseen sistemas propios de profesionalización y de protección del empleo público. Se está aquí haciendo referencia a colectivos como los diplomáticos, los técnicos en agencias reguladoras, inspectores fiscales o de aduanas, jueces, etc. Pero hay un grupo de profesionales totalmente crítico y básico que suele ser uno de los grandes olvidados en los modelos de profesionalización: los gestores públicos, que son los profesionales de la gestión de carácter transversal, con competencias transversales en *management*, en gestión económica, gestión de recursos humanos y en derecho público. Están ubicados en el corazón del sistema público en lo que se denomina la administración nuclear (ministerios, núcleo de las administraciones regionales y municipales), y también están presentes en el núcleo de las agencias, organismos autónomos y empresas públicas. La cultura política y la cultura administrativa de una buena parte de los países de la región considera que estos puestos, al ser tan generalistas, no están profesionalizados y que cualquier ciudadano puede desempeñar con éxito estas funciones. Y, por ello, son espacios administrativos totalmente abiertos al clientelismo. Es un error monumental considerar que los gestores públicos no deben ser profesionales, por más generalistas que sean sus funciones, ya que ejercen las funciones más estratégicas y centrales de la gestión en el sistema público. De su calidad y conocimientos técnicos depende la calidad institucional global. Además, son el colectivo profesional que genera directamente institucionalidad. Un médico, un ingeniero o un arquitecto en la administración pública aportan un gran conocimiento técnico pero un nulo conocimiento institucional, ya que no conviven ni tienen que manejar ni reformar las reglas del juego institucional, a diferencia de los gestores públicos, que sí lo hacen. Además, los gestores públicos son los que más cerca están del poder político y los que ejercen la función de “principal” ante los entes descentralizados funcionalmente y las organizaciones externalizadas (bajo tercerización u *outsourcing*). Es por ello necesario blindar a este colectivo mediante sistemas de acceso meritocrático y mediante un estatuto especial de funcionarios que asegure la máxima estabilidad en el sistema. Los gestores públicos son el núcleo de la institucionalidad y defender a este colectivo de la discrecionalidad política, del clientelismo y de la desprofesionalización es defender las instituciones. Hay algunos casos minoritarios de éxito en los países de la región. El caso más conocido es el de los gestores públicos de Argentina (administradores

gubernamentales), que es un cuerpo de élite especializado en gestión y en modernización de la gestión y que está justo en contacto, en la frontera, con el poder político.

- *Transparencia, rendición de cuentas y evaluación.* Los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social de nuestras administraciones públicas era por la vía de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente. Resulta que, durante los últimos años, hemos logrado prestar mejores servicios, pero esta legitimidad sigue sin producirse y cada vez hay más desencuentro entre nuestras instituciones y la sociedad (el caso de España es espectacular en este sentido y representa una pésima lección sobre la que hay que aprender). A nuestro entender, la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente. Eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por sí mismas la legitimación social. A pesar que la mayoría de los países de la región poseen leyes de transparencia, una cosa son las leyes y otra la práctica real. Seguimos ocultando a la ciudadanía cómo tomamos las decisiones y cómo gestionamos. Operamos las administraciones públicas como sociedades secretas. ¿Qué pueden observar los ciudadanos del sistema público? La respuesta es que los ciudadanos solo perciben las entradas y las salidas del sistema público, pero no lo que se hace dentro del mismo. Pueden ver las entradas o insumos: votos que se convierten en presidentes y en equipos de gobierno y los ingentes recursos económicos que acceden a las arcas públicas procedentes de los impuestos directos e indirectos. Y también pueden percibir las salidas o resultados: gran variedad de servicios públicos cada vez más afinados, de calidad y eficientes. Pero a la hora de gestionar el sistema ponemos una enorme y opaca cortina para que no nos vean. Y claro, si nos ocultamos cuando gestionamos, los ciudadanos consideran que tenemos motivos profundos para hacerlo y sospechan que tenemos prácticas clientelares generalizadas (que es cierto en términos generales) y que la corrupción es la norma predominante (que no es cierto de forma global, aunque existe todavía en exceso).

Por transparencia no hay que entender *webs* específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente emparentado con el marketing institucional. Por transparencia hay que entender el suministro de información clara sobre cómo se toman las decisiones y cuáles son sus motivaciones. Y

Por transparencia no hay que entender webs específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente emparentado con el marketing institucional.

al ciudadano le preocupa, especialmente, el destino de hasta el último peso, sol o dólar de dinero público. Y para que el ciudadano sepa el destino exacto de los recursos económicos públicos, de nada sirve la publicidad de los presupuestos, que siempre han sido públicos pero que son incomprensibles, incluso con ojos de experto, y de nada sirve detallar el nivel de ejecución del presupuesto en cada momento, ya que es una información sobre algo que no es entendible y, por lo tanto, prescindible. El ciudadano quiere saber temas de detalle que le generan curiosidad y que es una forma intuitiva de hacer control cívico por la vía del muestreo. Quiere saber, por ejemplo, lo que ha gastado un organismo público en la retribución de un ponente, en una copa de vino de honor o en una comida institucional. Es curioso, pero en los países con tradición en la rendición de cuentas ha desaparecido un conjunto de convenciones que en nuestro contexto nos parecen legítimas (agasajos, comidas de trabajo, etc.), que no tienen nada de disfuncional pero que son rechazadas por una parte importante de la ciudadanía. Si esto sucede con estas inofensivas convenciones, es fácilmente imaginable cómo una estricta rendición de cuentas económica desmontaría la mayoría de las prácticas corruptas que asolan a nuestras instituciones. Y para redondear este ámbito, también es necesaria la evaluación de las políticas públicas de forma totalmente transparente. En los países latinos nos encanta hablar de evaluación, pero llevada a la práctica de forma aislada, no constante ni estructural. Todo se expresa en pruebas piloto bajo el benemérito objetivo de instaurar de forma incremental la denominada cultura de la evaluación. Evaluar de forma sistemática y estructural es difícil y, al día de hoy, solo lo han logrado algunos pocos países entre los más desarrollados. El resto evalúa mucho, pero no todas las políticas ni siempre. Alcanzar la cultura de la evaluación es una utopía en la que, en nuestra opinión, no hay que perder más tiempo. Solo se evaluarán de verdad las políticas públicas si hay una obligación legal y política (y, por lo tanto, una obligación institucional). Para ello es imprescindible que las leyes obliguen de oficio a destinar una parte razonable del presupuesto a la evaluación de cualquier política o iniciativa pública. Además, el poder legislativo debe tener una institución propia especializada en evaluar (obviamente por muestreo) las políticas públicas del Gobierno. Si el Gobierno sabe que puede ser objeto de escrutinio por parte del Parlamento, el Presidente va a poseer una oficina de evaluación de las políticas públicas impulsadas por su Gobierno. Y, finalmente, las distintas instancias administrativas se van a encargar

de evaluar previamente sus iniciativas para poder estar en perfecto estado de revista ante futuros análisis del Presidente y del Parlamento. Se trata de aprovechar, ni más ni menos, uno de los principios que funcionan mejor en la administración pública: la jerarquía, a la que hay que añadir el cumplimiento de las reglas formales.

- *Favorecer el mimetismo con instituciones y organizaciones autóctonas.* Si antes hemos criticado el mimetismo (isomorfismo) institucional, también debemos destacar que puede tener su dimensión positiva. Todos los países de América Latina poseen instituciones públicas fuertes y solventes y es sano tomarlas como ejemplo de buenas prácticas e intentar importar algunos de sus elementos de éxito. Se trata de detectar lo que la academia denomina “islas de excelencia”, que son instituciones o ámbitos de gestión que operan con unos niveles de exigencia institucional muy por encima de la media de su entorno nacional de organizaciones públicas. Son muchos los ejemplos de estas “joyas de la corona”, que varían en función de cada país: bancos centrales (que son considerados como modélicos en la mayoría de los países de la región), ámbitos diplomáticos (en varios países están altamente profesionalizados), ámbitos de comercio exterior (negociación de tratados y promoción comercial internacional), las nuevas agencias reguladoras de servicios financieros, telecomunicaciones, de defensa de los derechos de los consumidores, etc. (por ejemplo, Perú, Brasil, México o República Dominicana), unidades de recaudación de impuestos y aduanas (por ejemplo, Perú), institutos electorales (México), contralorías (Colombia), empresas públicas competitivas a nivel internacional (Brasil), etc. Son, en definitiva, muy numerosos estos ejemplos de éxito institucional en los países de la región. Se trata de organismos que ocupan posiciones críticas de cara a la competitividad económica en el contexto de la globalización y de la confianza que generan a la inversión internacional. Los países de la región, con ayuda de organismos multilaterales e internacionales o de terceros países, han cuidado e invertido con buen criterio en estos organismos. Han profesionalizado sus efectivos por la vía de unos procesos meritocráticos de selección (que van desde oposiciones clásicas a cursos selectivos con candidatos con buenos expedientes académicos procedentes de las mejores universidades de cada país, pasando por la contratación de profesionales nacionales con estudios de posgrado en universidades extranjeras de prestigio), con retribuciones dignas e incluso competitivas y, también, con sofisticados sistemas de evaluación del desempeño. Se trata de instituciones tan sólidas que han

logrado incluso el más sofisticado indicador de fortaleza institucional: crear comunidades epistémicas de profesionales especialistas en una materia con capacidad de crear un relato técnico propio y consistente. Y, además, con capacidad corporativa de aprendizaje, con contactos internacionales y poseedores de un prestigio profesional que los hace cada vez más impermeables a la discrecionalidad, presión y clientelismo de carácter político. Son instituciones o ámbitos de gestión que nada tienen que envidiar a los que poseen los países más desarrollados. El único problema de estos organismos es que suelen convertirse en fuentes de privilegios de difícil justificación: retribuciones excesivamente altas, incluso bajo estándares internacionales, y un conjunto de beneficios sociales injustificados (educación gratuita, seguros sanitarios, casas de campo de uso exclusivo, viajes y viáticos excesivos, etc.). En este sentido, la mudanza es de un sistema clientelar a otro profesional y meritocrático que a veces pondera el vector más nefasto de un modelo corporativista. Es lo que denominamos el fenómeno “corporativo brasileño”, en el sentido que este país logró hace décadas una función pública profesional, pero en la que algunos cuerpos de élite se convirtieron en *bunkers* de privilegiados que incluso han tenido capacidad de resistencia y chantaje a los mandatos políticos legitimados socialmente. Esta maximización de los beneficios hasta niveles insostenibles hace que estas islas de excelencia pierdan legitimidad social, y que el elevado coste de estos privilegios y de sus sofisticados sistemas de gestión (utilización enorme de tecnologías o de sistemas de evaluación del desempeño excesivamente académicos) haga insostenible económicamente su generalización al resto de la administración pública.

En todo caso, si salvamos estos problemas y cuidamos no reproducir estos elementos negativos, estas islas de excelencia deberían ser el modelo a copiar o a mimetizar por otros ámbitos de la Administración y, en especial, por los núcleos ministeriales, regionales o locales. Son casos de éxito que han logrado nacer, crecer, madurar y sobrevivir en contextos políticos, administrativos e institucionales precarios y deben ser las buenas prácticas a seguir. Y no es difícil trasladar estos casos de éxito de forma incremental al resto del tejido administrativo del país. Una primera fase, para una organización o ámbito de gestión precario y clientelar, es adoptar un referente o unos referentes de éxito en su propio país (o en países muy cercanos culturalmente dentro de la propia región) e ir mimetizando el modelo.

En segundo lugar, se trata de contratar a algunos pocos profesionales directivos de la institución a emular para que exporten el modelo y su experiencia (lo que denominamos “emprendedores institucionales”). En tercer lugar, la estrategia consiste en establecer solo modelos meritocráticos de acceso a este ámbito profesional, con retribuciones dignas y competitivas pero sostenibles y no disparatadas. Finalmente, y en paralelo, invertir de forma decidida en tecnologías de la información y la comunicación en su gestión. Y en pocos años, las islas de excelencia se pueden ir expandiendo de forma geométrica en cada país, generándose una sana cultura competitiva en la que todos los organismos públicos luchan por mejorar sus capacidades institucionales. En definitiva, se trata de emular y simpatizar con los éxitos propios de carácter nacional, generando un sistema público asimétrico (es inevitable que unas organizaciones públicas o ámbitos de gestión operen mejor que otros) pero con una presión y un sistema de incentivos formal y simbólico que hace que todos luchen por la mejora. Hay que crear sistemas competitivos sanos y esto se logra si están debidamente regulados para evitar los excesos de unos y el adormecimiento de otros. Es evidente que aquí subyace la idea de que es una mala estrategia reformar toda la administración con una única velocidad y un mismo grado de ambición. Cuando se desea una reforma global y simétrica el resultado puede ser, en efecto, igualitario, pero usualmente no es positivo. Es como el socialismo real que perseguía la utopía de la igualdad y lo logró: todos iguales pero, eso sí, todos iguales de pobres. Por ello es importante autorizar la diferencia y permitir que las instituciones más capaces avancen más rápido e incentivar toda una lógica mimética que presione al sistema hacia arriba. Todos sabemos que una manzana podrida en un cesto de manzanas sanas las acaba pudriendo a todas. Pero no somos conscientes que las instituciones no siguen siempre las reglas de la naturaleza y que es posible un ejercicio inverso, que consiste en ubicar una manzana sana y vigorosa (institución o ámbito de gestión de excelencia) en un cesto de manzanas defectuosas (otras instituciones públicas) y lograr que estas malas manzanas vayan regenerándose y logren mudarse también en sanas y vigorosas o, cuanto menos, en comestibles. Para que esto sea posible es imprescindible que las buenas manzanas o instituciones tengan el mismo origen (país o países muy cercanos en términos culturales) y sean del mismo tipo que las manzanas o instituciones precarias.

El modelo burocrático, que es inevitable que perviva en los núcleos de las administraciones públicas, debe ser lo más sencillo y limitado posible y evitar así las tendencias barrocas que posee por su propia naturaleza.

- *Un cuidadoso servicio de jardinería para evitar un exceso de burocratización.* El modelo burocrático, que a nuestro entender es inevitable que perviva en los núcleos de las administraciones públicas, debe ser lo más sencillo y limitado posible y evitar así las tendencias barrocas que posee por su propia naturaleza. El modelo burocrático es muy vital y esplendoroso: es como una planta tropical que crece de forma muy rápida y con una tendencia natural al asilvestramiento. Crear un grupo de organismos públicos bajo el paradigma burocrático es como plantar en un jardín un conjunto de plantas de crecimiento acelerado. En poco tiempo el jardín se convierte en una selva impenetrable. Y en esta selva se emboscan animales salvajes (empleados públicos con perfiles organizativos reaccionarios, acomodados o reivindicativos) que hacen todavía más peligroso e impenetrable un jardín que había sido planificado para que en él se paseasen los ciudadanos. Pero ante el nivel de asilvestramiento del jardín, a los ciudadanos no les queda más remedio que huir despavoridos, y los más intrépidos, o bien se pierden en el laberinto burocrático o bien acaban siendo devorados por el mismo. Sin embargo, este problema tiene una fácil solución que, por razones incomprensibles, casi nunca se diseña ni, mucho menos, se implanta. La solución consiste en que, desde el mismo momento en que se planta una organización burocrática, hay que poseer un buen servicio de jardinería. Con unos jardineros que deben, sin descanso, podar las plantas y darles formas racionales y proporcionadas, fumigándolas constantemente para evitar enfermedades tanto para las propias plantas como para los ciudadanos que las disfrutan. Es, por tanto, necesario que una parte de la organización y que un grupo de empleados públicos asuman la función de jardineros, podando las plantas y cuidando el jardín: redimensionando constantemente las estructuras (unidades y puestos de trabajo) a la baja, vigilando que el crecimiento de los servicios comunes (que, siguiendo con la metáfora, tienden a ser plantas carnívoras) no sea desproporcionado, y vigilando que las canalizaciones de agua (los procedimientos administrativos) no desarrollen excesivos meandros ni lagunas para que sean lo más lineales y fluidas posible. Sin lugar a dudas, estos servicios de jardinería tienen un elevado coste, pero es el precio que hay que pagar al gestionar organizaciones tan vitales y con una tendencia natural al descontrol. Es obvio que el coste es muchísimo menor que el que tendría si no se realizara esta tarea, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. También es evidente que estos jardineros controladores van a ser objeto de los ataques de

las propias plantas administrativas y de sus pobladores, y por ello deben depender o estar cerca de las máximas autoridades políticas y administrativas que puedan proporcionarles la mayor protección posible.

4. Los tensores progresistas vinculados a la innovación en gestión y las políticas públicas

Los tensores progresistas propuestos vinculados a la innovación serían tres (de nuevo la estrategia del francotirador):

- *Gestores de la información profesionales y utilización de dispositivos tecnológicos que fomenten la inteligencia institucional.* En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados); falta información sobre los impactos de las políticas; falta información sobre las percepciones de los ciudadanos acerca de la mayoría de las políticas y servicios; falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que tercerizamos servicios públicos; falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que no conocen de forma agregada ni siquiera cuántos empleados públicos están a su servicio, ni cuántos organismos públicos y empresas poseen. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios.

Utilizando una metáfora de *Microsoft*, consideramos que los políticos deberían ser los encargados de escribir los *Power Point* en los que se definen los objetivos de las políticas públicas y de sus instituciones. Hay pocos políticos con suficiente capacidad para hacer *Power Point* y poquísimos que lo hagan sobre el destino inmediato o futuro de las propias instituciones públicas. A los empleados públicos cualificados les corresponde escribir el *Word*, es decir, escribir el relato técnico sobre cómo lograr los objetivos que figuran en el *Power Point*. Pero en la gestión pública siempre nos olvidamos del programa menos seductor de los tres: el *Excel*. Hay una ausencia dramática de *Excel* y así es imposible la inteligencia institucional y la toma de decisiones con criterio. De esta forma, no es posible tener información ni siquiera

de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas, es decir, cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo, sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos, el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico es mucho más elevado que el tiempo y el coste de un trabajador social. Pongamos otro ejemplo: en las administraciones locales de España hay un nuevo perfil profesional que se denomina mediador municipal. Son profesionales que hacen mediaciones de todo tipo: mediaciones entre consumidores y proveedores privados de servicios, mediaciones sociales por problemas de marginación o de inmigración, mediaciones familiares (resolución de conflictos conyugales o generacionales), etc. Se trata de un colectivo profesional muy motivado y dedicado en cuerpo y alma a generar el máximo confort social. En una conferencia ante un grupo numeroso de este colectivo, les anunciamos de forma provocadora que en el actual contexto de crisis en España estaban muy cerca de su extinción profesional. Y les acusamos que acabarían desapareciendo por su propia culpa, ya que, a pesar de trabajar muy bien y con notable éxito, solo habían sido capaces de escribir *Word* con relatos sobre lo que habían realizado y lo que deseaban realizar, pero que habían sido incapaces de rellenar un *Excel* en los que justificaran el impacto económico de sus distintas actuaciones en el sistema público. Realizamos el siguiente pronóstico: en el actual contexto de crisis en España, los alcaldes se ven obligados a recortar todo tipo de políticas y servicios y un día van a preguntar por curiosidad lo que hacen sus mediadores locales. Y la respuesta que van a poder dar estos profesionales va a ser preciosa en términos del elevado confort social que aportan a la comunidad del municipio. Pero el alcalde, lejos de quedarse impresionado, puede comentar: “qué bonito, hay que ver el confort que damos a nuestros ciudadanos; esto en un país rico sería maravilloso, pero en un país pobre como el mío no nos podemos permitir estos lujos sociales. Para mí es prioritario que las calles tengan luz por la noche, que estén limpias, que las escuelas puedan abrir, etc.”. Y elimina de un plumazo el programa de mediación local. Y los mediadores no se van a poder

Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional, derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y analizarla.

defender ya que carecen de un relato cuantitativo sobre los impactos económicos positivos en el gasto público de sus actuaciones. Ponemos como ejemplo este caso, ya que es un caso obvio de interferencia de políticas públicas. Estos análisis de carácter económico no son muy complejos a nivel numérico, ya que son simples sumas y restas, pero sí son complicados a nivel conceptual. En este ejemplo sobre los mediadores locales, de lo que se trataría es de determinar, por cada 100 mediaciones de consumo realizadas, si estas no se hubieran realizado, qué porcentaje hubiera acabado en una causa judicial, y hacer una estimación de costes de gasto público de estos procesos judiciales no iniciados. Definir, por cada 100 mediaciones sociales o familiares, qué porcentaje (estimado de forma razonable y razonada) hubiera acabado en una intervención policial, en una intervención sanitaria por lesiones, en un problema escolar, en una intervención judicial o en una pena penitenciaria, y estimar los costes de estas intervenciones. Es más que probable, por ejemplo, que por cada 100 euros de recorte en servicios de mediación municipal se generen 200 euros de gastos en intervenciones policiales, judiciales, sanitarias, educativas, de empleo y penitenciarias. Es decir, se podría llegar a la conclusión que el nuevo programa de mediación municipal significa un nuevo servicio que no solo genera confort social, sino que permite reducir el gasto público en su conjunto, pero no se puede demostrar ya que no se sabe.

Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y analizarla. Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos cuatro ejemplos que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional:

- Si optamos por un modelo de agencia ejecutiva (autonomía de gestión de los entes públicos instrumentales), resulta que el “principal” carece de capacidad para elaborar el contrato programa o contrato de gestión con el ente instrumental y carece de información propia (la mayoría de la información la proporciona el mismo ente instrumental) para ejercer sus funciones de control.
- Si optamos por un modelo de administración relacional, resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Es preciosa la frase “mejor timonear que remar”,

pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información.

- Apostamos por el gobierno electrónico e impulsamos iniciativas que mejoran la eficacia de nuestras actuaciones, pero la eficiencia no la acabamos de detectar a pesar de que es obvio que el trabajo operativo que realiza el personal decrece pero, por falta de información, no somos capaces de hacer una reorganización de las plantillas.

- Nos hemos convertido en unos militantes de la participación ciudadana e incluso de los presupuestos participativos y entramos en discusiones abiertas con los ciudadanos con una ausencia enorme de información sobre los impactos sociales y económicos de las distintas opciones que se manejan. La participación sin información carece totalmente de sentido.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere de sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman de manera cada vez más errática, bajo el paradigma del *garbage can*, y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Si antes anunciábamos la necesidad de fortalecer el ámbito funcional de los gestores públicos, aquí corresponde dar un salto cualitativo más hacia adelante y también poseer gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla, para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el *data warehouse*, el *open data* y el *big data*.

Aunque no somos especialistas en esta materia, por experiencia práctica proponemos la siguiente estrategia, delimitada por fases, para disponer de mayor información e inteligencia institucional:

- Primero, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económica. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario saber, para tomar decisiones y para evaluar, exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable; programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc.

- Segundo, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que están desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas, ya que lo considera como su fuente de poder. Además, suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder, pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información, pero cuando este personaje se ausenta del trabajo se paraliza la gestión y la precaria inteligencia institucional.

La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de *data warehouse*. En el contexto de la informática, *data warehouse* (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos contienen

a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El *data warehouse* no es un cuadro de mando (aunque se puede generar a partir de sus datos) sino un sistema de inteligencia institucional, ya que mediante el cruce de las diferentes bases de datos surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El *data warehouse* no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno, sino que es esencial para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección estratégica de la institución que ejerce el rol de principal. Por ejemplo, un sistema de sanidad en el que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un *data warehouse* con información en detalle de la gestión interna y de producción de estos centros hospitalarios. Con este instrumento no solo se sabe lo que hace cada centro, sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros, y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel, una parte esencial del timón es un *data warehouse*.

• Tercero, la mayoría de la información que poseemos en el *data warehouse* debería incorporarse al *open data*. El *open data* es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertas, como el *software* libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no documental, como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas, y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, *copyright* y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que

ser puestos a disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía. Más allá de esta filosofía, que sería aplicable a las empresas privadas, el *open data* es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad, esta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así, los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente), pero también, si la universidad es pública, debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el *data warehouse* no debería estar disponible en el *open data*.

• Cuarto nivel, y ya a un grado muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el *big data*. Por *big data* se hace referencia al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no suena para nada extraño: la proliferación de páginas *web*, aplicaciones de imagen y video, redes sociales, dispositivos móviles, *apps*, sensores, Internet, etc., que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. El *big data* sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes presidenciales potentes deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales, como la sanidad, la educación y la seguridad. En estos ámbitos se debería manejar esta opción tecnológica, sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado, la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las

grandes administraciones públicas deben considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo, una gran ciudad que apueste por el modelo de *smart city* puede llegar a poseer tanta información, derivada de millones de sensores, que tenga que recurrir a esta tecnología.

- *Gobierno electrónico*. La e-administración representa una enorme oportunidad para la renovación y el fortalecimiento institucional, pero también una gran ventana abierta a la innovación. Son muchos los avances en esta materia y muchas las reflexiones y aportaciones realizadas en el sector público de América Latina, ya que sus empleados públicos de élite siempre están atentos y seducidos por la modernidad. No hay duda que la implantación de la e-administración contribuye a una mayor eficacia (mayor calidad de los servicios públicos) y a una mayor eficiencia (mecanizar operaciones implica una menor necesidad de apoyo humano sobre las actividades estrictamente administrativas). Lo primero se va logrando de forma evidente, pero con elevados costes económicos. La crítica que se podría hacer en este punto es un exceso de celo en renovar los *front-office* y olvidarse, en muchas ocasiones, de reformar de forma profunda los *back-office*. Es decir, aparece un nuevo canal de comunicación con los ciudadanos, pero no se aprovecha para reformular las formas de gestionar y de prestar los servicios. Además, hay una ingente literatura preocupada por el fenómeno de la fractura digital que, con el tiempo, se va superando de una forma natural de la mano de los *smartphones*. Casi todo el mundo ya es digital, tanto las sociedades desarrolladas como las que no lo son tanto. Pero el segundo objetivo (lograr una mayor eficiencia del sistema público) sigue todavía siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los casos. Pero el problema de la implantación de la e-administración es que no ha llegado a ser útil todavía para renovar nuestras instituciones públicas y para hacerlas permeables a la innovación. La e-administración no es un tema exclusivo de la agenda de los tecnólogos, sino que es una oportunidad que debe ser contemplada y dirigida por la agenda de los gestores profesionales (que le dan sentido a una tecnología orientada a la reforma institucional y organizativa) y de los políticos (que le dan sentido democrático y de equidad a la hora de priorizar políticas y modelos institucionales).

- *Mejorar la gobernanza en la gestión público-privada*. El modelo de administración relacional, de la tercerización o de la colaboración público-privada ha llegado para quedarse. Y tiene todo el sentido este éxito, ya que no es sostenible ni posible que las administraciones públicas puedan atender con solvencia las oceánicas competencias y servicios que deben asumir. Si se desea lograr un modelo de Estado

El problema de la implantación de la e-administración es que no ha llegado a ser útil todavía para renovar nuestras instituciones públicas y para hacerlas permeables a la innovación.

proveedor del bienestar a los ciudadanos, que sea sostenible a nivel económico e institucional, no queda otra opción que lograr la participación y el concurso de las empresas privadas con ánimo y sin ánimo de lucro a la hora de prestar los servicios públicos y de asegurar con eficacia y eficiencia algunas tareas internas de la propia Administración. La administración pública del futuro será más reducida de la que es ahora en los países desarrollados, y seguramente similar al tamaño actual de las administraciones públicas de América Latina. Pero será una Administración totalmente distinta a la actual, ejerciendo básicamente las funciones de gran timonel de una constelación de organizaciones privadas que operan en el espacio público. Y el personal público será muy diferente al de ahora: más cualificado, con mayores competencias en materia de planificación, gestión de redes, y control y evaluación. En algunos países este proceso ya está muy avanzado y hay unas cuantas lecciones a aprender o a tener en cuenta de sus malas prácticas, ya que es un tema complejo y delicado que debe realizarse de una forma ejemplar. En primer lugar, hay que tener en cuenta los motivos reales que originan la tercerización: en muchas ocasiones, la motivación es reactiva (por problemas internos de la propia Administración) y no proactiva (buscar mayor calidad de los servicios de manera más eficiente). Cuando el estímulo a la externalización es solo reactivo, el proceso se inicia mal, ya que se trata de una “huida” y no de la búsqueda calculada de una mejora. En segundo lugar, es preciso definir si hay que establecer límites o no a la tercerización, es decir, pensar si determinadas funciones y servicios públicos que se consideran críticos (inteligencia institucional, que manejan información confidencial de los ciudadanos, que afectan derechos fundamentales de estos, etc.) no deberían ser objeto de tercerización. Finalmente, hay que atender, para que el sistema se cierre de forma satisfactoria, el diseño y los instrumentos de control y evaluación de la tercerización.

Bibliografía

- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9).
- Grindle, Merilee S. (2010), “Constructing, Deconstructing,

- and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (HKS Faculty Research Working Paper Series).
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, Saúl y Murillo, Milton V. (2012), “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”, en *Revista Polítai*, Año 3 N° 5, pp. 17-44.
- Longo, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- Narbondo, Pedro (2011), “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20 N° 1, pp. 95-129.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Parrado, Salvador y Salvador, Miquel (2011), “The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77 N° 4, pp. 687-712.
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, pp. 75-116.
- _____ (2008), “Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 111-140.
- _____ (2012), *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid, Catarata.
- Ramió, Carles y García, Oriol (2006), “La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, pp. 207-246.
- Saavedra, Saúl (2014), “Análisis comparado de la evolución institucional del servicio civil de carrera en la administración pública nacional y en la Contraloría General de la República de Colombia en el período 1991-2010”, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Tesis Doctoral.