

El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas *

Miquel Salvador Serna

1. Introducción

Los importantes procesos de cambio en el rol que juegan los Estados en las sociedades contemporáneas tienen un reflejo directo tanto en las funciones que éstos desarrollan como en el tipo de bienes y servicios que ofrecen, así como en las estrategias utilizadas para hacer efectivas estas prestaciones.

La frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas a este proceso de transformación, junto con las crisis políticas y económicas, han sido uno de los principales mecanismos de activación de los procesos de modernización y reforma de los aparatos públicos.

Como resultado combinado de estas distintas presiones, desde hace ya varias décadas, la modernización de las administraciones públicas parece ser un rasgo distintivo o consustancial a la propia existencia de estas organizaciones. La necesidad de transformar los aparatos públicos y sus sistemas de gestión es un tema que aparece con asiduidad en las agendas de los poderes públicos.

Mediante una pluralidad de programas de cambio, con diferentes etiquetas calificativas y con distintas orientaciones subyacentes, los procesos de modernización de las administraciones públicas han tendido a moverse siguiendo referentes conceptuales e ideológicos que van cambiando siguiendo una suerte de modas u oleadas, de duración e impacto variables. Entre estos destaca, por su papel preponderante, la denominada *nueva gestión pública*, acompañada de una serie de técnicas e instrumentos que facilitan la puesta en práctica de sus postulados. Las referencias a los procesos de descentralización, externalización o privatización de servicios públicos, combinados con la aplicación de sistemas de calidad o gerencia por rendimientos, resultan frecuentes en las múltiples iniciativas asociadas a este enfoque de gestión, y se han introducido con éxito en los programas de actuación de las unidades encargadas de modernizar los aparatos del Estado.

Cuestión aparte es, sin embargo, *el impacto efectivo de estos programas, tanto sobre la estructura como sobre las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones públicas*. Sobre este particular se pone el énfasis en el presente artículo, introduciendo una aproximación conceptual que pretende destacar el papel de *las instituciones como configuradoras y condicionantes del resultado de los programas de cambio y modernización de las administraciones públicas*. El alcance del cambio producido a partir de la introducción de este nuevo enfoque de gestión en las administraciones públicas puede analizarse y explicarse, en buena parte, a partir de los diversos enfoques neoinstitucionalistas. Con esta aproximación teórica se propone enriquecer el debate sobre el desarrollo de las actuaciones orientadas a mejorar la gestión de las administraciones públicas y su impacto efectivo, atendiendo a los condicionantes existentes y a cómo estos pueden ser modificados o alterados en la dinámica de modernización.

De cara a centrar la discusión sobre este particular, se destaca el ámbito de la gestión de los recursos humanos como uno de los elementos centrales de los procesos de transformación de las capacidades de las administraciones públicas para desarrollar los nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos.

La reflexión sobre las iniciativas de reforma y modernización de las administraciones públicas desde esta perspectiva pretende cuestionar algunos de los supuestos implícitos que suelen quedar fuera de discusión cuando se importan fórmulas o “soluciones” consideradas exitosas en otros contextos institucionales. La necesidad de adecuar tanto los objetivos como las estrategias de transformación a

(*) Versión revisada del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Título original: “Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas.”

las instituciones vigentes, entendiendo su propia lógica desarrollada en un contexto social determinado, resultan elementos clave para facilitar los procesos de cambio de nuestras administraciones públicas.

2. Repensando los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas: la aportación de los enfoques neoinstitucionalistas

En este apartado se propone una breve consideración de los principales elementos distintivos del enfoque analítico neoinstitucionalista desarrollado en los ámbitos de la Ciencia Política y de la Teoría de la Organización, a modo de breve marco teórico para la reflexión que se presenta en los siguientes apartados.

En primer lugar, se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento. A partir de este concepto y considerando las cuatro principales orientaciones teóricas neoinstitucionalistas (Scott, 1995; Peters, 1999), el comportamiento de los actores vinculados a una determinada institución se encuentra con cuatro tipos de condicionantes:

a) *normativos*: la combinación del conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos cristaliza en una determinada “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1984), a través de la cual la institución define cuál es el comportamiento apropiado ante una determinada situación. En relación con los procesos de cambio en las administraciones públicas, esta constricción o direccionamiento limita tanto el tipo de problemas a plantear, es decir, lo que se pone en cuestión, como el tipo de alternativas de acción asociadas a este cuestionamiento;

b) *regulativos*: las instituciones, como conjunto de normas, reglas y rutinas, tanto formales como informales, condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas (Ostrom, 1991). Desde esta perspectiva, si se consigue modificar el marco institucional cabe esperar un cambio en el tipo de comportamientos desarrollados por los distintos agentes involucrados;

c) *históricos*: destacando el peso de las decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de formación de la política o la institución (Thelen y Steimo, 1990; Hall, 1986). Estas elecciones, y los acuerdos institucionalizados que se derivan, determinan buena parte de las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución. Un concepto destacado en este caso es el “*path dependence*” o “sendero de dependencia”, como el sendero marcado por las decisiones iniciales y que resulta clave para entender las instituciones en su forma actual;

d) *cognitivos*: los valores, normas, reglas, rutinas y procesos dan sentido y significado al comportamiento de los distintos agentes implicados en la gestión de recursos humanos (Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). De esta manera, se establece una limitación de entrada al tipo de cuestiones a plantear y cómo éstas son entendidas por los distintos agentes.

Entre estas cuatro orientaciones teóricas existen importantes diferencias, especialmente en cuanto a la autonomía de los actores implicados, que van desde la racionalidad que se les atribuye al definir los condicionantes regulativos hasta la “sobresocialización” asociada a los condicionantes cognitivos.

Aunque de cara a plantear la reflexión y la discusión sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas resulta interesante combinar elementos propios de las cuatro orientaciones, el presente análisis introductorio destaca especialmente las contribuciones realizadas a partir de los condicionantes cognitivos, desarrolladas especialmente en el ámbito de la Teoría de la Organización.

Estos enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea que las estructuras administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada (March y Simon, 1987). En consecuencia, se definen las instituciones como estructuras

formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (March y Olsen, 1993).

Las instituciones se entienden así como pautas supraorganizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos, a modo de ordenación de la realidad, que la dotan de significado. En este sentido, condicionan el comportamiento de los agentes organizativos en la medida que determinan la configuración de sus percepciones y la propia definición de sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación a nivel formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación -o institucionalización- que las convierten en parte objetiva e incuestionada de la realidad (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992).

A diferencia de los enfoques propios de la elección racional, que interpretan las instituciones como creaciones con un carácter instrumental en relación con la actividad humana y cuya vigencia se explica esencialmente por su funcionalidad, los enfoques ubicados en el campo de la Teoría de la Organización argumentan que las instituciones no son necesariamente resultado de un diseño consciente (DiMaggio y Powell, 1991). Así, frente a un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el coste/beneficio de su actuación y desarrollan un comportamiento maximizador de su utilidad, se plantea un enfoque alternativo de actores sobresocializados que aceptan las normas sociales sin cuestionarlas, sin un comportamiento de resistencia basado en su interés particular. Obviamente, ambos modelos tienen un carácter ideal, por lo que Tolbert y Zucker plantean su consideración como extremos en un continuo en el que se podrían situar los referentes empíricos de contrastación (Tolbert y Zucker, 1996).

Desde los enfoques ubicados en el ámbito de la Teoría de la Organización se destacan cuatro conceptos clave para plantear el análisis de los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas: isomorfismo institucional; *decoupling*; procesos de cambio institucional; procesos de institucionalización.

El primer concepto es el de *isomorfismo institucional*, referido al hecho que, ante muchas situaciones de incertidumbre, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que “las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizados” (1991: 41).

Las organizaciones cuyos objetivos no están claramente determinados y que no dispongan de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados (ambas condiciones suelen darse con mayor frecuencia que la deseable en las administraciones públicas), tienden a reproducir las instituciones de su entorno de referencia como mecanismo para ganar legitimidad. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación, tanto a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, ésta tiende a legitimarse y a aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social suele realizarse en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta (por su eficacia o eficiencia).

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

Así, frente a modelos o paradigmas de gestión formulados desde el vacío institucional, el enfoque neoinstitucionalista destaca que, en la práctica, los directivos públicos operan dentro de constricciones económicas, regulativas y de poder relativo (en relación con otros actores implicados en su ámbito de actuación) así como de límites asociados a la posición de su administración dentro de un entramado organizativo. La forma y el proceso a través del cual estos actores interpretan las constricciones (o habilitaciones, según se definan) y actúan en consecuencia, determina buena parte del resultado efectivo de su actividad. En un entorno de incertidumbre sobre las relaciones causa-efecto, los directivos suelen utilizar el recurso de imitar el comportamiento de otras organizaciones de su entorno de referencia, percibidas como exitosas, produciendo el denominado isomorfismo institucional (Guillén, 1994).

Esta dependencia respecto al entorno conduce a la consideración de las redes de agentes con los que la organización se relaciona y al tipo de relaciones que establece. La tipología de la *network* (o *networks*) en que la organización desarrolla su actividad da razón del tipo de dinámicas que se establecen, así como el tipo de recursos que se intercambian (Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992).

En correspondencia con el isomorfismo institucional, el concepto de *decoupling* o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

A partir de los conceptos de *isomorfismo institucional* y *decoupling*, una visión dinámica que permita analizar los procesos de modernización y cambio de las administraciones públicas debe incorporar los conceptos de cambio institucional e institucionalización.

En principio, las estructuras y rutinas institucionalizadas tienden a la estabilidad: “(...) los comportamientos y estructuras que están institucionalizados tienden a cambiar con mayor lentitud que aquellos que no lo están” (DiMaggio y Powell, 1991) y “aquellos componentes de la organización que están institucionalizados tienden a ser relativamente inertes, es decir, a presentar resistencia al cambio” (Powell, 1991). Así, para que la combinación de un conjunto de valores, normas y pautas de funcionamiento se conviertan en “institución”, y actúen efectivamente como constreñidores y direccionadores de la actividad de los agentes implicados, deben contar con cierto grado de estabilidad. Esta estabilidad de la institución no debe confundirse con la estabilidad del sistema o de la organización en la que se encuentra. Diversos valores y pautas de conducta permanecen estables incluso simultáneamente al cambio en los equipos y personas que dirigen una organización, e incluso durante períodos prolongados de inestabilidad general del sistema político y administrativo.

Pero aunque la relativa estabilidad es un rasgo distintivo de las instituciones, la realidad evidencia que el marco institucional muestra diversos niveles de heterogeneidad y procesos de cambio que se concretan en transformaciones profundas.

En relación con los *procesos de cambio institucional*, un primer elemento a considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995). De nuevo resulta clave la definición de la red de entidades con las que la organización se relaciona y de las cuales recibe influencias, aunque diversos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización. En este sentido, Jepperson (1991) identifica una tipología de cambio institucional (formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización), apuntando en la mayor parte de los casos hacia

fuentes exógenas de cambio (contradicciones con el entorno, con otras instituciones, o con el comportamiento social predominante), que detienen los procesos de reproducción institucional. Sin embargo, ello no niega la posibilidad de cambio institucional generado endógenamente. En relación con el caso de la gestión de las administraciones públicas, esta consideración sobre el cambio endógeno resulta especialmente sugerente, aunque cabe apuntar la necesidad de definir qué se entiende por entorno y por “intorno” o entorno interno de la organización.

La consideración de las instituciones como limitadoras y también como orientadoras de la actividad generada en las organizaciones, a nivel formal e informal, no supone anular la capacidad de las organizaciones para introducir modificaciones e innovar en las pautas establecidas por su entorno de referencia. Al contrario, las instituciones presentan una dualidad de constricción/libertad en tanto que vehículo para la actividad organizativa: “las instituciones no son tan solo estructuras constreñidoras de la acción; todas las instituciones favorecen y limitan (la acción de los agentes implicados) simultáneamente” (Jepperson, 1991: 146).

En conexión con el cambio institucional, los *procesos de institucionalización* se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. “a través de los procesos de institucionalización, las creencias creadas socialmente son asumidas (sin discusión) y se convierten en la forma natural de actuar” (Singh, Tucker y Meinhard, 1991:390). La aceptación de una pauta de actuación por parte de un conjunto de actores, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta (Tolbert y Zucker, 1996).

A partir del concepto de institución, y considerando los cuatro conceptos clave del enfoque neoinstitucionalista de la Teoría de la Organización, se plantea la discusión sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas en general y de sus recursos humanos en particular.

3. Tradiciones administrativas y procesos de modernización: diferentes interpretaciones desde distintos marcos institucionales

Los principales referentes destacados habitualmente como “éxitos” en los procesos de transformación de nuestro entorno de referencia, como el caso de las administraciones británica y estadounidense, han tomado un enfoque inspirado en la gestión privada para introducir los cambios en la configuración y las dinámicas de funcionamiento del sector público. En estas administraciones, y a lo largo de las décadas de los años 80 y 90, se ha estimulado a los directivos públicos para que emulasen el comportamiento de sus contrapartes del sector privado, intentando reemplazar los métodos y valores de la administración pública clásica (en sus respectivos contextos y realidades) por unas prácticas importadas y supuestamente superiores (Boyne, Jenkins y Poole, 1999).

Conceptos como la introducción de la lógica del mercado, la competitividad, la búsqueda de la excelencia, o la reingeniería de sistemas, entre otros, se han considerado elementos propios de este planteamiento. En su aplicación directa al sector público, sin embargo, estos conceptos presentan habitualmente importantes deficiencias derivadas de una falta de adecuación a los valores, normas, rutinas y procesos propios de la administración pública, es decir, de su falta de adecuación a las instituciones que se proponen cambiar.

Aunque la reflexión sobre la necesidad de adaptar la aplicación de estos conceptos, estrategias y técnicas del sector privado a las administraciones públicas ya ha sido objeto de debate y reconsideración (frecuentemente no traducidas a la práctica), no existen muchos referentes que planteen la necesidad de adecuar las estrategias y los enfoques de cambio al modelo concreto de

administración al cual se aplican. Así, aunque los modelos de la Europa continental (destacando el francés) han sido los puntos de referencia tradicional para otros países como España, al plantear los procesos de reforma y modernización se ha apelado a los referentes anglosajones (desde las reformas británicas y norteamericanas a los siempre citados casos de Australia y Nueva Zelanda). Y habitualmente sin valorar suficientemente la realidad administrativa sobre la que se proponía aplicar estas recetas modernizadoras importadas.

Centrar la atención en experiencias concretas, descontextualizadas de la realidad en la que se aplican, puede conducir a considerar como lecciones directamente aplicables propuestas que no son fácilmente trasladables a un sistema administrativo que acostumbra a ser el reflejo de un sistema político y de un contexto cultural propio y diferenciado. La consideración de las instituciones propias de esta realidad distinta se convierte así en un referente de cara a valorar la introducción de las modificaciones propuestas, así como para anticipar posibles reinterpretaciones (“desacoples”) que pueden darse en su aplicación.

Una breve comparación entre las tradiciones administrativas de la Europa continental (sistema francés, alemán y español) frente a las tradiciones anglosajonas (sistemas británico y norteamericano), permiten dar razón de las diferentes vías para entender tanto el rol de la administración como su particular caracterización. Detrás de estas tradiciones, y reforzándolas, se encuentra un complejo entramado institucional que, pese a considerarse aquí como divisible en dos tipos (continental-anglosajón), encierra particularidades propias de cada país y de cara a su realidad política.

Esta primera división, sin embargo, ya permite ofrecer una imagen de las grandes líneas de diferenciación de los dos modelos de forma comparada, apuntando a los rasgos subyacentes en cada caso.

3.1. Dos tradiciones administrativas: modelos continentales europeos y modelos anglosajones

El neoinstitucionalismo histórico (Thelen y Steimo, 1990; Hall, 1986) destaca, en conexión con el neoinstitucionalismo de la Teoría de la Organización, el peso de la historia y la tradición en la configuración de las instituciones vigentes. Siguiendo ambas perspectivas, el peso de la historia resulta esencial y, aunque habitualmente no aporta explicaciones completas, sí que introduce elementos a considerar de cara a analizar los modelos de administración.

Así, uno de los elementos diferenciales entre los modelos de administración considerados es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. En los modelos anglosajones aparece una clara línea de continuidad entre ambos, sin rupturas traumáticas o radicales en la tradición administrativa reciente. En cambio, un rasgo distintivo de los modelos continentales europeos es la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantiene estable el sistema administrativo, lo que dota a este último de ciertas líneas de continuidad y de cierta “autonomía” o independencia en relación con los cambios en el sistema político. Considerando la estabilidad del sistema administrativo en ambos modelos, la dimensión diferencial resultante se encuentra en la estabilidad/inestabilidad del sistema político.

Esta dimensión caracterizará en buena medida, siguiendo el concepto de “sendero de dependencia” del neoinstitucionalismo histórico, la configuración de las relaciones entre política y administración en los sistemas continentales de forma diferenciada a la de los anglosajones. Este elemento, junto con la necesidad de preservar la estabilidad de la administración frente a la “volatilidad” política, conducen a configurar unas instituciones que, reforzadas por valores, normas, rutinas y procesos, tienden a oponerse -o a reinterpretar- conceptos como, por ejemplo, “flexibilidad”, tantas veces propuesta desde posiciones transformadoras inspiradas en el sector privado.

Como rasgos esenciales del modelo de administración continental europeo o “clásico” (por su proximidad al modelo burocrático definido por Weber), destacan principios tales como la jerarquía, la estandarización de procedimientos, la impersonalización de la gestión; o valores como la estabilidad y

la continuidad de las estructuras y las dinámicas de funcionamiento. La conexión de estos principios y valores con un contexto institucional propio y diferenciado permite anticipar el efecto de numerosas reformas planteadas desde un sector privado que no reconoce estas particularidades, pues se inspiran en un contexto diametralmente opuesto.

En el ámbito del personal al servicio de estos aparatos administrativos, y en correspondencia con este esquema continental europeo, aparecen unos cuerpos de profesionales públicos basados en un sistema de formación especializada y en el reconocimiento de su sumisión a la dirección política de la organización, sin voluntad de suplantarla a pesar de que participen también activamente en la gestión de los asuntos de gobierno.

La concreción de este modelo en casos como el francés, el alemán o el español se combina con la ya mencionada tradición de inestabilidad política en las instituciones de gobierno, que contrasta con la estabilidad de las estructuras administrativas públicas. Tanto Francia y Alemania como España han experimentado, a lo largo de los últimos siglos, importantes procesos de ruptura política, en diversas ocasiones con carácter violento, mientras sus sistemas administrativos se mantenían estables. La cultura y los procesos de funcionamiento de estos sistemas administrativos reflejan, en buena medida, el peso de esta tradición, en especial en lo que se refiere a la relación entre política y administración.

Por el contrario, uno de los rasgos característicos del modelo anglosajón es la continuidad y la estabilidad del sistema político en el que se desarrolla, sin experimentar las discontinuidades ni las convulsiones propias de los sistemas de la Europa continental. Un elemento a considerar en relación con el contexto en el que se desenvuelven estos sistemas de administración es, especialmente en el caso norteamericano, la desenvuelven de las dinámicas de articulación de la sociedad civil, desarrolladas por separado, e incluso en oposición, a la actividad de los aparatos estatales.

En este entorno se desarrolla una cultura política donde el ciudadano juega un papel más activo, más independiente de las estructuras y dinámicas públicas, y que adopta una visión más crítica en relación con el Estado. Estas actitudes se concretan en un mayor escepticismo hacia el papel de la administración y se traducen en una mayor demanda de rendición de cuentas de su actividad.

En cuanto al sistema político, los dos países considerados como referentes del modelo administrativo anglosajón (Reino Unido y USA) cuentan con sistemas electorales mayoritarios que favorecen la constitución de equipos de gobierno relativamente fuertes, de cara a relacionarse con los aparatos administrativos correspondientes (aunque en el caso norteamericano exista el contrapeso de otras instituciones que vienen a limitar este poder). Ello tiene implicaciones tanto en lo que se refiere a la estructura social representada en el poder como en el acceso a la formulación de políticas públicas a través de la actividad de los aparatos administrativos públicos.

3.2. Tradiciones administrativas y procesos de modernización

La concreción del impacto de las tradiciones administrativas y de las instituciones que las acompañan se da en múltiples ámbitos de actuación de las organizaciones públicas, pero resulta especialmente interesante de captar en los procesos de modernización que han impulsado las distintas administraciones.

Más allá del diseño y de ciertas características comunes de los programas de modernización (que podrían interpretarse en clave de isomorfismo institucional), se pueden identificar distinciones en lo que se refiere al estilo y al ritmo de las reformas (lo que podría interpretarse como procesos de “desacople”), atribuibles a los diversos enfoques subyacentes a cada tradición administrativa y a cada contexto institucional diferenciado.

Así, mientras los programas de modernización de las administraciones del modelo continental europeo tienden a tomar un carácter gradual, evolutivo y negociado, los referentes anglosajones muestran un estilo más radical, acelerado e impuesto directamente por el equipo de gobierno. Estas

diferencias también se dan en el ritmo de las reformas: esporádicas y cautas en los casos continentales, y aceleradas y bruscas en los anglosajones.

Para explicar estas diferencias se han definido cuatro niveles interconectados (Wright, 1997):

a) Las presiones económicas para la reforma, que, aunque comunes en todos los países, se han diferenciado en cuanto a su intensidad y fases. Mientras en el Reino Unido se priorizaba la contención presupuestaria, en los casos continentales aparecía la presión para adecuarse a la Unión Europea. Cuestión aparte es la interpretación de estas situaciones diferenciadas a partir de la diversidad de contextos institucionales. Así, por ejemplo, Fligstein (1991) explica el cambio en las estrategias no como simple respuesta a los cambios en el entorno, sino como cambios en las percepciones con las que los directivos los han interpretado.

b) El potencial reformable, en función de los ámbitos en los que se focaliza el énfasis modernizador. Obviamente, existía un mayor campo a recorrer en el proceso descentralizador en el Reino Unido y en Francia, pero no en Alemania; mientras la privatización industrial se daba con mayor impulso allí donde existía un sector de empresas públicas más importante.

c) Los objetivos y ambiciones de los programas de modernización. Mientras en los casos anglosajones se buscaba transformar la naturaleza del modelo de administración pública, en los casos continentales se definía la estrategia en clave de modernizar y racionalizar los sistemas administrativos, sin plantear su desmantelamiento ni su drástica reducción (OCDE, 1996). Así, el efecto de las distintas instituciones permite explicar por qué ciertos ámbitos se cuestionaron con mayor empeño en algunos casos y no en otros, como por ejemplo la reforma de la gestión de recursos humanos en los casos británico y alemán. Si en el primero se definió fácilmente como un “problema a resolver”, en el segundo se desarrollaron modestas iniciativas (con un carácter meramente formal en algunos casos) sin llegar a cuestionar a fondo el modelo.

d) Finalmente, también hay importantes diferencias en lo que se refiere a las estructuras de oportunidad política para la reforma, entendiendo por éstas la existencia de una voluntad política sólida y constante para mantener el proyecto de cambio y la existencia de un entorno político-institucional favorable. La presencia de un fuerte liderazgo político del ejecutivo, la voluntad y capacidad para reestructurar las redes políticas de los actores implicados en el proceso de cambio, la falta de una oposición política efectiva, la construcción de un discurso legitimador y la habilidad para movilizar personas capaces que se encargasen de las medidas propuestas son algunos de los elementos clave para explicar los resultados. De nuevo aquí las instituciones, en su dimensión de prácticas, rutinas y procesos (asociados a normas y valores), permiten apoyar la explicación en cuanto facilitan o dificultan la introducción de ciertas modificaciones incluidas en los programas de modernización.

El papel de las instituciones para explicar la incidencia de los cuatro niveles interconectados en relación con los distintos proyectos modernizadores, se puede extender también a la explicación de las diferencias en cuanto a la operativización de estos programas. Así, en el Reino Unido se impulsó decididamente la privatización de forma simultánea con la centralización efectiva del sistema administrativo (una de las clave para controlar el gasto público, que era uno de los principales valores-guía del proceso modernizador). En Francia también se destacó un impulso privatizador (centrado en el amplio entramado de empresas públicas), pero de forma simultánea se desarrollaban líneas descentralizadoras. Mientras en los países anglosajones se introducían con fuerza conceptos propios del sector privado, liderando la corriente de la nueva gestión pública, en países como España, Francia o Alemania se optaba por otros referentes de fondo como la calidad o la orientación al ciudadano (que no cliente), con un estilo propio de sector público.

En definitiva, se destaca la incidencia de la tradición administrativa y de las instituciones que la definen, como elemento explicativo y configurador de las actuaciones desarrolladas para conseguir su transformación. La reinterpretación de los postulados modernizadores, tanto a nivel formal como informal, en clave de la realidad institucional en la que éstos pretenden aplicarse, conduce a su

modificación y adecuación, cuando no a mantenerlos en el plano simbólico o formal. Es por ello que, al plantear los procesos de cambio y modernización de los aparatos públicos, resulta conveniente introducir el contexto institucional como una variable clave a considerar. En el siguiente apartado se propone la reflexión al respecto, centrando la atención en el caso de la gestión de los recursos humanos como un elemento clave en los procesos de transformación de las capacidades de las administraciones públicas.

4. Instituciones y cambio en la gestión de las administraciones públicas: los recursos humanos

En los diversos programas y propuestas de modernización se ha justificado la necesidad de transformar la gestión de las administraciones públicas con distintos y variados argumentos. Estos argumentos presentan en común la idea de adaptar los aparatos administrativos públicos para afrontar los nuevos retos y demandas que se formulan desde la sociedad.

Tomando el caso español como ejemplo, las distintas administraciones públicas diseñadas para desarrollar actividades de carácter regulativo y controlador, en un entorno estable, difícilmente podían afrontar los nuevos requerimientos de un Estado de Bienestar prestador de nuevos servicios en un contexto democrático sin modificar sus parámetros básicos de gestión. En correspondencia con este modelo, la gestión de personal en la administración pública española ha sido prácticamente inexistente: la función de personal consistía en la aplicación más o menos sistemática de normas y procesos establecidos y que, en un momento determinado, dieron unos resultados deseados. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, cabría comentar que estas decisiones originales establecieron una pauta que se institucionalizó y que marcó las decisiones posteriores, estableciendo un marco que a través del “sendero de dependencia” limita el número y tipo de opciones alternativas a considerar.

Sin embargo, la necesidad de prestar nuevos servicios, con distintos contenidos pero también con distinta orientación al ciudadano -que no meramente administrado ni cliente-, junto con la presión para rendir cuentas y actuar optimizando los recursos que recibe de la sociedad, son algunos de los principales requerimientos que se formulan a las administraciones públicas y que impulsan su proceso de transformación (y con él, el de su gestión de recursos humanos).

En el desarrollo de las capacidades de respuesta de los aparatos públicos, los recursos humanos juegan un papel fundamental. El tipo de personal con que cuentan, su nivel de capacitación, motivación e implicación con la misión y los objetivos establecidos, son un elemento esencial para conseguir el proceso de adaptación, junto con la adecuación de estructuras y procedimientos. En algunos contextos se ha tendido a culpabilizar a los empleados públicos por los bajos rendimientos, mientras en otros se estigmatizan las estructuras y procedimientos que constriñen su actividad. Sin buscar una única respuesta válida, desde este artículo se propone centrar la atención en los elementos institucionales como condicionantes del comportamiento de los empleados públicos (y por tanto de sus rendimientos), y cuya concreción se da tanto en los valores y normas de la organización como en sus rutinas y procedimientos.

Plantear el cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, en las maneras de hacer, en la cultura, en los valores, en las estructuras y en los procedimientos. Un cambio de amplio alcance que habitualmente se supone sencillo y que se pretende conseguir mediante la importación de fórmulas consideradas exitosas en otros entornos. Sin menoscabo de las valoraciones otorgadas a una amplia diversidad de experiencias del entorno de referencia, lo que se propone destacar en este apartado es la necesidad de adecuar las actuaciones a emprender a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como variable a tener en cuenta al proponer reformas administrativas. Entender la lógica que subyace a cada entramado institucional representa un elemento esencial y previo a iniciar su transformación.

4.1. Instituciones y función pública

El primer paso para plantear la reflexión sobre el papel de las instituciones en las actividades vinculadas a la función de personal en las administraciones públicas es la propia identificación de éstas en tanto que elementos direccionadores y constreñidores de la actuación de los actores implicados.

Las amplias definiciones aportadas desde las distintas aproximaciones teóricas resultan sugerentes, aunque a veces poco operativas cuando se pretende identificar su concreción en el ámbito de la gestión de recursos humanos.

Atendiendo a estas matizaciones, una estrategia productiva para la identificación de las instituciones como conjuntos de normas, valores, reglas, rutinas y procesos, pasa por centrar la atención en los valores predominantes en la cultura organizativa y comprobar su interacción con las estructuras y las dinámicas de funcionamiento habituales. A través de esta contrastación se pueden identificar interacciones que se dan entre valores que se sustentan en la normativa y que se reproducen mediante los procesos de trabajo habituales en la organización, estableciendo ciertos marcos conceptuales a través de los cuales la administración aprende, actúa y produce ciertos resultados y no otros.

Una interesante reflexión sobre una institución vigente en gran parte de los modelos de función pública de los países desarrollados, el sistema de mérito, se encuentra en un texto de J. Prats (documento electrónico de la Biblioteca del IIG-PNUD, colección textos, nº. 058). A partir de los estudios realizados por Johnson y Libecap (1994) y Horn (1995) sobre la evolución de los sistemas de patronazgo y mérito en la función pública de Estados Unidos, Prats plantea una reflexión sobre la verdadera funcionalidad a la que responde la existencia de estas instituciones de gestión de los recursos humanos.

El análisis, desarrollado básicamente a partir del enfoque neoinstitucionalista que destaca los elementos regulativos de las instituciones según la clasificación presentada en el apartado anterior, permite destacar los problemas de acción colectiva que pretende resolver el actualmente tan criticado sistema de mérito de la función pública.

Como se indica en el texto, “la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras”; un conjunto de valores, principios y normas que se ha institucionalizado “no por su belleza intrínseca sino porque resuelve problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva” (Prats, texto 058: 1-2).

Tomando el caso citado a modo de ilustración, el sistema de patronazgo cumplió una función estratégica de apoyo a un sistema en expansión económica y territorial, con un fuerte apoyo social, contribuyendo a la consolidación de los partidos políticos en los Estados Unidos en la etapa anterior a la Guerra Civil. Valores como competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica no se consideraban fundamentales en su entorno social y económico de referencia, y sí se apostaba por valores como el compromiso, la dedicación, la receptividad y la responsabilidad.

La expansión económica posterior a la Guerra Civil, el cambio en las dimensiones y la estructura de los partidos políticos, con el crecimiento de los servicios y empleo públicos propios de un Estado más intervencionista, comportaron la crisis del sistema de patronazgo. El surgimiento de unas pequeñas y medianas empresas, que reclamaban seguridad jurídica y fijación de marcos regulativos aceptables y de aplicación previsible frente a la acción del poder ejecutivo, impulsaron la aparición y consolidación del sistema de mérito en la función pública. La combinación de unos factores de cambio institucional con la aparición de unos actores sociales que impulsan el proceso, se apunta como una explicación plausible del cambio de sistema de gestión de la función de personal estadounidense.

La función social asociada al surgimiento del sistema de mérito en la función pública era la de procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos con base en el mérito y en los criterios de

carrera burocrática (Prats, texto 058: 6). Siguiendo este análisis, no es de extrañar que este sistema sea blanco de críticas cuando se lo evalúa a partir de otros criterios y otras funciones distintas a las que originaron su aparición y consolidación (como las características del sector privado).

La necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas debería plantearse, siguiendo esta argumentación, atendiendo a los valores o funciones sociales que se proponen impulsar. Si se pretende convertir a las organizaciones públicas en meras proveedoras de servicios, o si se pretende relegar su papel a la vigilancia del correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado y la economía, o si se propone desarrollar su papel de promotoras de ciertos valores de equidad social, cambiarán de forma importante tanto los mecanismos de gestión de los empleados públicos como la capacitación y las actitudes con las que éstos deberán realizar su labor.

Puesto que los aparatos públicos contemporáneos se proponen afrontar éstas y otras funciones de forma simultánea, resulta conveniente diferenciar los sistemas de gestión desarrollados en cada ámbito; pero frente a las alternativas que proponen introducir la lógica del sector privado, debería recordarse el núcleo común que comparten los miembros que desarrollan su actividad bajo los auspicios del empleo público. Los valores y principios básicos que orientan la actividad en el sector público distan de equipararse a los del sector privado: conceptos como la equidad, la justicia social, la independencia o la promoción de la seguridad jurídica a través de la estabilidad en el desarrollo de sus funciones son algunos de los elementos distintivos de la actividad propia de las administraciones públicas, que requiere de una gestión diferenciada de sus recursos humanos. Una gestión diferenciada que debe atender tanto a estas particularidades como a los valores propios del contexto social y económico en el que opera esta administración pública y que contribuirán a configurar sus instituciones.

4.2. Gestión de recursos humanos y administraciones públicas

Siguiendo el ejemplo anterior, el proceso de sustitución del sistema de patronazgo por el sistema de mérito en la gestión de recursos humanos se dio a través de la combinación de diversos factores de “cambio institucional”, como el crecimiento económico, la transformación de las funciones y dimensiones de la administración pública, junto con el surgimiento de nuevos grupos sociales (aparición de nuevos actores) que impulsan el proceso.

Más recientemente, la posibilidad y la necesidad de introducir innovaciones y cambio en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas se asocia a las transformaciones en la naturaleza de la actividad a desarrollar por el sector público, así como al surgimiento de nuevos referentes sobre la configuración de la función pública que debe afrontar estos nuevos retos.

La supervivencia de los sistemas clásicos de función pública (principalmente de tipo weberiano) suele atribuirse a su efectividad en el cumplimiento de su misión más importante, esto es, asegurar la estabilidad en el aparato público que permita dar continuidad y seguridad al sistema social en el que se asienta. Tal como se comentó en un apartado anterior, un rasgo característico de las administraciones continentales (como Francia, Alemania y España) es la discontinuidad de sus sistemas políticos, en contraste con la continuidad de sus sistemas administrativos.

Sin embargo, la aparición y el desarrollo de las actividades asociadas al Estado del Bienestar han introducido la necesidad de adecuar capacidades y recursos a un nuevo entorno de actuación de las administraciones públicas. En este nuevo contexto de prestación de servicios y de redefinición de las actividades clásicas de carácter burocrático, cobran mayor sentido las propuestas de cambio en la administración pública en general y en la gestión de los recursos humanos en particular. Es en este nuevo contexto que la innovación en la gestión de recursos humanos se asocia a la creación de valor público.

Este nuevo proceso de revisión de la gestión de los recursos humanos, asociado a la redefinición de la naturaleza y actividades de las administraciones públicas, coincide con el surgimiento de la

aproximación denominada *Gestión de Recursos Humanos (Human Resource Management)*, que aparece a mitad de los años 80 en Estados Unidos y Gran Bretaña, y que incide en España a finales de esa misma década (Amstrong, 1999; Legge, 1995; Filella, 1991).

De amplia incidencia en las organizaciones del sector privado, especialmente en las medianas y grandes empresas, la Gestión de Recursos Humanos se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos distintivos (Amstrong, 1999):

a) Una *visión estratégica*, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.

b) La *coherencia entre las políticas* (líneas genéricas de actuación) y la *gestión y administración de personal* (concreción de las actuaciones respecto al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de recursos humanos.

c) La necesidad de *implicar a los empleados* en la misión y los objetivos de la organización.

d) La consideración de los *empleados como principal recurso de la organización* que merece una atención especial.

e) La generación de una *cultura corporativa*, que asiente unos valores y una manera de hacer en forma compartida entre los miembros de la organización.

f) La *responsabilidad* en la gestión de personal, considerando que es una tarea de la alta dirección, que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, quienes deben actuar como gestores de recursos humanos.

Estas características identificadoras se apoyan en una serie de técnicas de gestión que en su aplicación conjunta producen una suerte de dinámicas que, se supone, refuerzan el papel y los resultados de los recursos humanos en la organización. La aplicación de este conjunto de técnicas de gestión conlleva la asunción de las premisas básicas que orientan el modelo de Gestión de Recursos Humanos, configurando una “institución” -como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos- dentro de la organización. Cabe destacar, sin embargo, que tras las características genéricas enunciadas, las técnicas que las desarrollan comportan una serie de valores, como por ejemplo el énfasis en la productividad o la individualización de las relaciones laborales, que no suelen aparecer de forma explícita.

En la línea del reconocimiento de las diferencias en cuanto a tradición en los modelos de gestión y en cuanto a las especificidades culturales, el proceso de incorporación de estas propuestas genéricas a las organizaciones del sector privado europeo no se produjo sino a través de una serie de adaptaciones y modificaciones. Es decir, incluso en aquellas organizaciones privadas que podrían presentar mayores similitudes con sus homónimas del ámbito anglosajón, la adopción de los planteamientos propuestos por la Gestión de Recursos Humanos no se hizo efectiva sino con una reinterpretación a partir del contexto institucional diferenciado.

Diversos autores han apuntado las características de un “modelo europeo” de Gestión de Recursos Humanos (Brewster, 1995), e incluso la existencia, con matices, de un “modelo latino” de Gestión de Recursos Humanos compartido por España, Francia e Italia, en contraste con los países centroeuropeos y escandinavos (Filella, 1991). En otros términos, incluso en el ámbito privado, el efecto de un entorno con instituciones diferenciadas conduce a las organizaciones a adaptar los modelos importados de otros contextos de referencia, en un proceso que combina las dinámicas de *isomorfismo institucional* (en cuanto a la incorporación del modelo legitimado por las organizaciones-referente) con las dinámicas de “*desacople*” (en cuanto a la adaptación a las particularidades propias, de cara a mantener los requisitos básicos de funcionamiento en el contexto institucional diferenciado).

Si el efecto de las tradiciones culturales y el peso de las instituciones incide de esta manera en el ámbito privado, en el caso de las administraciones públicas, ubicadas en un entorno mucho más institucionalizado (ya sea por la estabilidad de las estructuras y procesos como por el peso de las

normas que inciden sobre su actividad), la resistencia al cambio y la necesidad de adaptar las propuestas de las nuevas orientaciones de gestión son mucho mayores.

Tomando el caso de la administración española como ejemplo, algunos de los rasgos distintivos que dan razón de su modelo de gestión de recursos humanos se pueden encontrar en la normativa vigente, desde la propia Constitución Española a la legislación específica sobre función pública, así como en su interpretación concreta. Algunos de los principios destacados en cuanto a la configuración de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas son (Longo, 1995):

a) La *igualdad*, en muchos casos entendida en la práctica como *homogeneidad*, y que se concreta en los procesos vinculados al acceso al puesto de trabajo, al acceso a la carrera administrativa y en el sistema salarial y de incentivos.

b) El *mérito* y la *capacidad* como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque muchas veces interpretados con un marcado cariz *formalista* (predominio de la demostración formal de los méritos, más que su aplicación concreta).

c) La *unidad*, frecuentemente asociada a la *uniformidad* en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados públicos, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo).

d) *Centralización* de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal.

e) La *jerarquía* como mecanismo principal de coordinación entre unidades y entre los puestos de mando y sus colaboradores.

f) La *separación entre política y función pública*, aunque de forma poco clara, quedando en manos de la interpretación de cada administración concreta.

Este conjunto de principios se concretan alrededor de una *tradicción legalista* asociada a la gestión en el sector público, con un alto grado de formalización, que suele medir los resultados obtenidos a partir de su cumplimentación formal.

La combinación de este conjunto de normas, reglas y valores, junto con los procedimientos y rutinas asociados, conducen a la configuración de una “institución” que podríamos denominar “función pública burocrática”, y que tiende a reflejar estos principios a través de un mecanismo de retroalimentación que los refuerza. Configurada en un entorno inicial en el que la administración desarrollaba una actividad básicamente reguladora, esta institución ha tendido a consolidarse y a reproducirse incluso en un contexto en el que la misión y objetivos de la administración ha cambiado de forma substancial.

La concreción de esta “función pública burocrática” presenta ciertas contradicciones con los postulados de la Gestión de Recursos Humanos, especialmente en lo que se refiere a las técnicas que los operativizan.

Así, la apuesta por la visión estratégica y la coherencia entre política-gestión-administración de personal se enfrenta a la habitual separación entre política y función pública y al principio de jerarquía en sus interpretaciones actuales. Las apuestas por implicar a los empleados, como principal recurso de la organización, suelen traducirse en mecanismos que tienden a individualizar la relación empresa-empleado, principio que se presenta opuesto a la idea de igualdad y unidad en sus acepciones habituales en la función pública. La concreción de la responsabilidad de los distintos niveles de la organización para el desarrollo de las actuaciones en materia de personal choca de nuevo con el principio de jerarquía y también con el de centralización, a partir de su interpretación más usual en las administraciones públicas. Finalmente, la idea de cultura corporativa, que sí se da en el seno de las administraciones, no supone que ésta esté de acuerdo con los objetivos y planteamientos de la organización, como se infiere desde la Gestión de Recursos Humanos.

Con esta breve descripción no se pretende idealizar el modelo de Gestión de Recursos Humanos ni ofrecer una imagen totalmente negativa de la “función pública burocrática”, sino tan solo destacar

una serie de contradicciones que, más allá de la generalidad de los supuestos básicos del primer modelo, dificultan la convivencia de ambas instituciones.

4.3. Cambio institucional y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas

Se plantea así un conflicto entre dos “instituciones”: la “función pública burocrática”, fuertemente asentada en el seno de la administración española a pesar de las críticas y de los intentos de cambio, y la “gestión de recursos humanos” (en el sentido descrito), con el apoyo más o menos explícito de los postulados de la nueva gestión pública y con el soporte ejemplificador, aunque discutible, de sus resultados en el sector privado.

El conflicto se genera especialmente frente a la necesidad de preservar las funciones clásicas de la administración pública junto con el desarrollo de estos nuevos ámbitos de actividad basados en la prestación de servicios públicos. La discusión se plantea en términos de combinar los principios básicos y comunes de la función pública clásica con las propuestas desarrolladas desde un enfoque de gestión que apuntan a la necesidad de introducir una orientación estratégica en la gestión de recursos humanos, unida a cierta flexibilidad y capacidad de adaptación, para asegurar el cumplimiento de la misión (variable y cambiante) de las administraciones públicas.

La resolución de este tipo de disonancias puede plantearse en términos de:

a) Un cambio radical en las instituciones en conflicto, con un proceso de sustitución, en la línea del caso comentado, del sistema de mérito en la función pública.

b) Una modificación incremental de la institución vigente, de manera que se produzca una adaptación a ciertos postulados pero sin alterar los parámetros básicos que la caracterizan.

Esta situación puede resultar propicia para el cambio institucional si, tal como indica Jepperson (1991), se dan contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social predominante. Sin embargo, en el desajuste entre las instituciones comentadas, “función pública burocrática” y “gestión de recursos humanos”, la primera cuenta con una sólida tradición que, amparada en el carácter diferencial que se reconoce a las organizaciones públicas, le permite resistir ante las críticas formuladas desde la segunda, que a su vez no puede considerarse como plenamente legitimada, incluso ni en el propio sector privado (tal como muestran las distintas variantes comentadas, derivadas de distintas interpretaciones en su aplicación).

A ello cabe añadir la funcionalidad que cumple perfectamente la “función pública burocrática” en cuanto se refiere a las funciones clásicas o núcleo central de la actividad del Estado. Se alude con ello a los “bienes puros”, en el sentido económico del término, que se deben relativizar en función de cada realidad nacional, pero entre los que destacan la idea de seguridad personal, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, la estabilidad y la disciplina macroeconómica y fiscal o la provisión de infraestructuras básicas, entre otros (Prats, texto 063). En el aseguramiento y provisión de este tipo de bienes, la gestión de los recursos humanos en el sector público, siguiendo la institución que hemos denominado “función pública burocrática”, cumple adecuadamente su funcionalidad al facilitar tanto la protección e independencia de los empleados públicos como su actuación en aras del interés general (aunque este punto está abierto a mayor discusión).

Se plantea así la distinción entre la eficiencia interna de las administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados, atendiendo a su actividad proveedora de bienes y servicios, y la eficiencia asignativa de las administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social, cumpliendo con las funciones centrales habitualmente atribuidas al Estado (Posner, citado por Prats, texto 058). El cumplimiento de esta segunda función permite que, a pesar de las críticas, la “función pública burocrática” mantenga sus principales procesos de reproducción institucional, tanto a través de la cultura organizativa como mediante las principales rutinas y procesos de las administraciones públicas.

En la siguiente dimensión de cambio institucional a considerar, la dimensión de poder y conflicto en la organización, no aparecen actores con una apuesta decidida por el desarrollo de una estrategia de reforma de la “función pública burocrática”, ni en el entorno ni en el “interno” organizativo de las administraciones públicas.

Por otro lado, la caracterización del escenario en el que se da el debate entre ambas opciones apunta a la baja potencialidad de cambio de orientación y, como consecuencia, a las relativamente bajas posibilidades de que se produzca un cambio institucional. Tomando como referente el modelo compuesto desarrollado por M. Barzelay (2000), se pueden destacar algunos de los factores que contribuyen a definir esta situación:

a) El *estilo de hacer política* en el ámbito de la función pública se desarrolla dentro de los ámbitos especializados y técnicos, sin una clara implicación de las más altas instancias políticas. Los organismos que toman estas decisiones son básicamente internos, aunque con la influencia de ciertas escuelas de negocios y de consultoras privadas.

b) Las decisiones en materia de gestión de recursos humanos se consideran un tema especializado, por lo que quedan *fuera del debate público*. En el caso de la administración pública española, por ejemplo, tan solo se inició un breve debate sobre el número de altos cargos, con importante confusión de términos y datos al respecto, durante las elecciones de 1996, que no se tradujo posteriormente, a pesar de la victoria del Partido Popular que inició esta discusión, en una estrategia clara y decidida de cambio en las dinámicas de funcionamiento.

c) La reforma de la función pública tan solo ha entrado en la *agenda política* en pocas ocasiones, y aunque en éstas existía cierta *sensación de necesidad de cambio*, la solución se produjo mediante el desarrollo de programas con un impacto básicamente formal. Cabe destacar en este sentido los diversos intentos de elaborar y aprobar un nuevo Estatuto de la Función Pública (norma básica que regula el régimen laboral de los funcionarios públicos). A pesar de los debates con diferentes actores (desde partidos políticos a sindicatos y agrupaciones de funcionarios) y a la difusión de diversos textos alternativos, hasta el momento no se ha aprobado ninguna disposición normativa que lo concrete.

d) Los actores centrales en la función de personal (políticos y altos cargos) no actúan efectivamente como *emprendedores políticos* y no invierten sus recursos en iniciar y dirigir un proceso de cambio. Los cambios en la dirección del Ministerio de Administraciones Públicas no han supuesto un cambio substantivo en la configuración de la red de actores (*policy community*) vinculados a la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

e) Los *procesos de aprendizaje e innovación* en materia de función pública se realizan a partir de las rutinas y procesos establecidos en la organización, que sirven como base para desarrollar respuestas ante nuevas situaciones. La influencia de los referentes externos suele permanecer a nivel formal, concretándose en la creación de ciertas estructuras pero sin llegar a modificar las dinámicas de funcionamiento efectivo de la gestión de recursos humanos.

f) El *ámbito de gestión* que constituye la función pública se encuentra fragmentado, tanto *conceptualmente* como *orgánicamente*. La diversidad de unidades organizativas encargadas de la materia, como la propia concepción o imagen asociada a esta división competencial, dificultan el desarrollo de una estrategia integral de cambio de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Aunque deben diferenciarse claramente los procesos de cambio institucional y los procesos de cambio en el desarrollo de políticas de gestión pública, los factores comentados apoyan la idea de la baja potencialidad para que se produzca una transformación en el conjunto de normas, valores y procesos que rigen el funcionamiento de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

En definitiva, tanto la debilidad de los factores de cambio institucional como la ausencia de unos actores claramente implicados en su impulso, junto con una situación en la que la potencialidad de

transformación permanece relativamente baja, explican en buena parte las dificultades para que se dé un proceso de sustitución de las instituciones vigentes en el ámbito de la función pública.

Esta falta de cambio en la orientación general del modelo de gestión, que consolida la pervivencia de los principios tradicionales de funcionamiento de las administraciones públicas, se traduce en la falta de introducción de una visión estratégica en materia de gestión de recursos humanos que permita asumir los nuevos retos que se plantean a estas organizaciones.

Sin embargo, sí se han producido diversos procesos de innovación, con diferentes grados de éxito en distintas administraciones (especialmente a nivel autonómico y local), dentro de distintos ámbitos singulares de gestión de los recursos humanos (evaluación del rendimiento, carrera administrativa, programas de calidad vinculados al cambio en la cultura organizativa).

Ello conduce a plantear la reflexión sobre las posibilidades del cambio incremental en la institución vigente “función pública burocrática”, de manera que se facilite la introducción de ciertos argumentos propios del enfoque de Gestión de Recursos Humanos, mediante su adecuación tanto al carácter propio de las administraciones públicas como al contexto en que éstas desarrollan su actividad.

Siguiendo esta vía, se plantea el desarrollo de combinaciones exitosas entre los principios asociados a la pervivencia del modelo de función pública y las aportaciones realizadas desde la Gestión de Recursos Humanos, de cara a facilitar la adecuación de las dinámicas de funcionamiento de los aparatos públicos a los nuevos retos asociados a la prestación de servicios.

Este tipo de transformaciones pueden definirse como innovaciones limitadas (*bounded innovation*, en términos de M. Weir, 1990) o cambios producidos dentro de las mismas instituciones (*policy change within stable institutions*, en términos de Thelen y Steimo, 1990). Aun considerando lo acotado de su alcance, estas innovaciones permiten avanzar hacia la transformación de los principios de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas y adecuar el marco institucional vigente a los nuevos retos que se plantea a estas organizaciones.

5. Algunas reflexiones en torno a las administraciones latinoamericanas

En los debates sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas latinoamericanas resulta frecuente escuchar alusiones a la necesidad de incorporar técnicas e instrumentos propios de otros contextos organizativos (ya sean del sector privado, ya sean de organizaciones públicas con otras tradiciones administrativas) como solución ideal a los problemas identificados. Esta orientación se basa en la consideración de las administraciones públicas en tanto que productoras de bienes y servicios dirigidos a unos ciudadanos-clientes, concibiéndose su papel en términos similares al ámbito privado, subestimando al mismo tiempo las particularidades propias de la configuración del sector público en la tradición administrativa latinoamericana y su marco institucional de referencia.

En este artículo se ha pretendido contribuir a la reflexión al respecto en dos líneas paralelas. Por un lado, destacando el papel de las instituciones, entendidas como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que dan razón de la particular configuración y resultados de los sistemas administrativos. La consideración de estos configuradores, junto con los elementos propios de la tradición administrativa, constituyen un referente de cara a valorar la adecuación y pertinencia de las propuestas de cambio en la gestión pública.

Por otro lado, y utilizando el caso de la reforma de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, y la experiencia de la administración española como ejemplo, se ha presentado una breve reflexión sobre los procesos de cambio institucional y se han apuntado diversos argumentos que permiten explicar tanto su viabilidad como la de propuestas concretas orientadas a mejorar este ámbito de gestión.

Respecto al ámbito de las administraciones latinoamericanas, las reflexiones expuestas vienen a complementar el debate entre las posiciones que argumentan la necesidad de introducir un enfoque

gerencial, tomando como referentes las reformas desarrolladas en diversas administraciones de tradición anglosajona e inspiradas en el sector privado, y las posiciones que argumentan la conveniencia de introducir un modelo de administración clásica o weberiana (basado en el sistema de mérito como institución clave para la gestión de recursos humanos).

El primer factor a destacar, desde la consideración de la propia tradición administrativa y desde la relevancia de las instituciones, es el propio papel del Estado en las sociedades latinoamericanas. Los requerimientos propios de las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica pueden atenderse con un modelo de gestión de recursos humanos basado en la institución que se ha denominado “función pública burocrática”, que permita superar los aspectos patrimoniales y clientelares vigentes en diversas administraciones públicas de América Latina. Los requerimientos derivados de las funciones propias del Estado de Bienestar, en cuanto a provisión directa de bienes y servicios a ciudadanos individuales, exigen, sin embargo, un modelo de gestión del personal que incluya elementos propios de la “Gestión de Recursos Humanos”.

Ante esta dicotomía, y desde los argumentos desarrollados acá, no se propone externalizar ni privatizar este segundo ámbito de actividad, tal como rezan los postulados propios de las corrientes neoempresariales. Por el contrario, se plantea la necesidad, y la oportunidad, de desarrollar una versión transformada de la institución que se ha denominado “función pública burocrática” y que, inspirándose en el sistema de mérito, alcanza otros ámbitos de la gestión de personal en su interpretación actual a partir de una determinada cultura organizativa. La conveniencia y posibilidad de introducir ciertos elementos propios del enfoque de la Gestión de los Recursos Humanos, sin llegar a adoptar sus postulados como una institución integral alternativa a los valores y normas, reglas, rutinas y procesos asociados a la “función pública burocrática”, constituye una opción de cambio incremental que puede contribuir a mejorar la actividad desarrollada por las administraciones públicas.

La opción de introducir cambios dentro del marco institucional de la “función pública burocrática” se plantea como propuesta genérica a concretar en cada realidad nacional, evitando tanto la importación directa de fórmulas propias del ámbito privado que han demostrado reiteradamente su inadecuación (en ámbitos que van desde la evaluación de la actividad hasta la dimensión política y democrática de las organizaciones públicas), así como la importación de modelos diseñados desde y para otras tradiciones administrativas, bajo referentes institucionales distintos.

En el necesario proceso de interpretación y análisis de las realidades particulares que se proponen transformar, los enfoques neoinstitucionalistas comentados aportan una visión multidimensional de las instituciones atendiendo no tan solo a su funcionalidad respecto a las relaciones entre los actores involucrados, sino también en su dimensión simbólica. Así, por ejemplo, la tendencia de diversos países latinoamericanos a adoptar las fórmulas modernizadoras promovidas desde diversos organismos internacionales puede interpretarse como un proceso de isomorfismo institucional, orientado a conseguir cierto grado de legitimidad que dé acceso a diversos recursos considerados clave en el contexto de referencia en el que operan las administraciones públicas. No es de extrañar que posteriormente se generen procesos paralelos de “desacople”, orientados a adaptar las instituciones adoptadas a las circunstancias propias de cada realidad nacional. Lo importante es evitar el despilfarro de energías en estos procesos y apostar por su canalización de un modo más acorde con una propuesta efectiva de cambio institucional que facilite la asunción de los nuevos retos que se plantean a las administraciones públicas latinoamericanas.

Siguiendo este planteamiento, el principal objetivo de este artículo ha sido introducir la reflexión sobre la necesidad de considerar el contexto de referencia, la tradición administrativa y, especialmente, la multidimensionalidad de las instituciones vigentes, entendidas como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, en su concreción en un ámbito estratégico como es de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. La incorporación de estos elementos a la valoración de la conveniencia y la viabilidad de las propuestas transformadoras de las organizaciones

públicas es el mensaje que se ha pretendido transmitir, utilizando los conceptos propios de distintos enfoques neoinstitucionalistas y planteando su concreción mediante los ejemplos y casos referenciados.

Bibliografía

- AMSTRONG, M. (1999) A Handbook of Human Resource Management Practice. Koogan Page. London.
- BARZELAY, M. (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press. Berkeley.
- BOYNE, G.; JENKINS, G. y POOLE, M. (1999) "Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison" en Public Administration, vol. 77, n° 2.
- BREWSTER, C. (1995) "HRM: the European dimension" en Storey, J. Human Resource Management. A critical text. Routledge. London.
- DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1991) The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- FILELLA, J. (1991) "Is There a Latin Model in the Management of Human Resources?", en Personnel Review, vol. 20, n° 6.
- FLIGSTEIN, N. (1991) "The structural transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979." en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- GUILLEN, M.F. (1994) Models of Management: work, authority, and organization in a comparative perspective. University of Chicago Press. Chicago.
- HALL, P.A. (1986) Governing the Economy: The politics of State intervention in Britain and France. Oxford University Press. New York.
- HORN, M.J. (1995) The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge University Press. Cambridge.
- JEPPERSON, R.L. (1991) "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D. (1994) The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change. University of Chicago Press. Chicago.
- JORDANA, J. (1995) "El análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n° 3.
- LEGGE, K. (1995) Human Resource Management. Rethorics and Realities. McMillan. London.
- LONGO, F. (1995) "Reforma del empleo público: tótem y tabú" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. n° 2.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1984) "The New Institutionalism: organizational factors in political life" en American Political Science Review, No. 78. Existe una versión traducida en March, J.G. y Olsen, J.P. (1993) "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en Zona Abierta 63/64.
- MARCH, J.G. y SIMON, H.A. (1987) Teoría de la organización. Ariel. Barcelona.
- MARSH, D. y RHODES, R.A.W.(eds.)(1992) Policy Networks in British Government. Clarendon Press. Oxford.
- MEYER, J.W. y ROWAN, B. (1991) "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- MEYER, J.W. y SCOTT, W.R. (1992) Organizational Environments. Ritual and Rationality. Sage. London.
- OCDE (1996) Integrating people management into Public Service Reform. OCDE. Paris.

- OLSEN, J. P. y PETERS, G. P. (1996) "Learning from Experience?" en Olsen, J.P. y Peters, G.P. (eds.) Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Scandinavian University Press. Oslo.
- OSTROM, E. (1991) "A Method of Institutional Analysis and an Application to Multiorganizational Arrangements" en Kaufman, F.X. The Public Sector: Challenge for Co-ordination and Learning. Walter de Gruyter. New York.
- PERROW, Ch. (1986) Complex organizations: a critical essay. McGraw-Hill. New York.
- PETERS, B.G. (1999) Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". Painter. London.
- POWELL, W.W. (1991) "Expanding the Scope of Institutional Analysis" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- PRATS, J. "Reinventar la burocracia y construir una Nueva Gerencia Pública". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD. Colección Documentos, número 63: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0063.htm>.
- _____ "Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD. Colección Documentos, número 058: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0058.htm>.
- RAMIÓ, C. (1995) Teoría y práctica del cambio organizativo en la administración pública. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra.
- _____ (2000) "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical" en Instituciones y Desarrollo, n° 5.
- _____ (1999) "Los impactos de las corrientes neoempresariales y de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación sobre la cultura administrativa", ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México.
- SCOTT, W.R. (1995) Institutions and Organizations. Sage. Thousand Oaks.
- SINGH, J.V.; TUCKER, D.J. y MEINHARD, A.D. (1991) "Institutional Change and Ecological Dynamics" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- STEINMO, S.; THELEN, K. y LONGSTRETH, F. (1990) Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press. Cambridge.
- TOLBERT, P.S. y ZUCKER, L.G. (1996) "The Institutionalization of Institutional Theory" en Clegg, S.R., Hardy, C. y Nord, W.R. (eds) Handbook of Organization Studies. Sage. London.
- WEIR, M. (1990) "Ideas and the politics of bounded innovation" en Steinmo, S.; Thelen, K. y Longstreth, F. Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press. Cambridge.
- WRIGHT, V. (1997) "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública". en Gestión y Análisis de Políticas Públicas núm. 7/8, septiembre 1996/abril 1997.