

MODELO DE GESTIÓN PARA EL BUEN GOBIERNO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Carles Ramió

Sumario

1. Presentación.
2. Cultura administrativa de la sociedad: las percepciones sociales de las administraciones públicas.
3. Evaluación del cambio organizativo de las administraciones locales.
4. Evaluación del cambio institucional (valores y cultura administrativa) de las administraciones locales.
5. Evaluación de la externalización de los servicios públicos en las administraciones locales.
6. Evaluación de las Nuevas Tecnologías de la Información.
7. Conclusiones y propuestas.

1. Presentación.

El objetivo de este trabajo es presentar de forma sumaria y tentativa un conjunto de reflexiones orientadas a evaluar las recientes transformaciones institucionales y de gestión que han experimentado las administraciones locales en España.

Las administraciones locales son por su diversidad, por su dinamismo y por su posición de vanguardia ante las demandas de la ciudadanía un excepcional laboratorio para evaluar las actuales experiencias de innovación que están acumulando nuestras administraciones públicas.

Durante los últimos años se está produciendo uno de los más grandes cambios conceptuales y empíricos de la historia moderna de nuestra Administración. Si se adopta una perspectiva histórica se puede llegar a la conclusión que hay pocos momentos de transformación profunda desde la implantación de una Administración moderna que se impulsó en 1812 y en 1834. Desde este punto de inicio de la modernidad administrativa sólo destacan los años veinte del siglo XX, cuando el sector público en España se multiplicó por tres y conceptualmente apostó por su intervención en la economía, los años ochenta cuando el sector público se duplicó y conceptualmente se diseñó un Estado del bienestar. Finalmente, la última gran transformación, relativamente silenciosa pero muy relevante, es la contemporánea que se inició entrada ya la década de los noventa y que se prolongará, probablemente, hasta finales de la primera década del tercer milenio. Este cambio actual consiste en la acomodación institucional y de gestión de las administraciones públicas, inspirada por la Nueva Gestión Pública, a un modelo de Estado del bienestar condicionado por unos limitados recursos económicos.

Los contenidos de este actual proceso de cambio articulan nuevas orientaciones organizativas, nuevos valores institucionales y nuevas formas de prestación de los servicios públicos. Además hay que incorporar en este movimiento de transformación el impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información. Todos estos elementos serán objeto de evaluación y reflexión en el presente estudio.

Es, por lo tanto, evidente que el presente trabajo no aborda la temática de la evaluación desde una perspectiva tradicional que consiste en presentar un conjunto de conceptos e instrumentos profesionales orientados a la evaluación de los programas públicos de las administraciones locales (descripción, medición de atributos y variables, etc.). En cambio lo que se presenta es una evaluación de carácter institucional, político y social que se puede vincular con las recientes aportaciones de carácter metaevaluativo orientadas hacia la construcción de un concepto de evaluación de políticas públicas para la democracia (Tamayo, 2002).

2. Cultura administrativa de la sociedad: las percepciones sociales de las administraciones públicas.

Un elemento previo a considerar en este trabajo es la percepción social en España de las administraciones públicas como elemento que debe utilizarse como referente para evaluar las actuales transformaciones de las administraciones locales. Es decir, de lo que se trata es de conocer que opinan los ciudadanos sobre nuestras administraciones, su funcionamiento, sus servicios y políticas públicas. Esta información permite indagar y evaluar, aunque sea de forma general o indirecta, el grado de legitimidad social de las recientes transformaciones impulsadas por nuestras administraciones públicas.

Las escasas encuestas¹ que preguntan a los ciudadanos sobre temas vinculados a nuestras administraciones públicas reflejan unas paradójicas percepciones (Del Pino, 2003) que nos dificultan, de entrada, nuestra tarea de evaluación:

- Los ciudadanos valoran de forma negativa cuando se les pregunta de manera general y abstracta sobre las administraciones públicas y sobre los funcionarios. Todo parece indicar que siguen predominando unos estereotipos negativos, que tienen raíces históricas, configurando unos ciudadanos *burófobos* (del Pino, 2003).
- Pero cuando se les pregunta a los ciudadanos por ámbitos de gestión, servicios o políticas públicas concretas responden de forma muy positiva configurándose, en este caso, un perfil de ciudadanos *burófilos* (del Pino, 2003).
- Los ciudadanos valoran de forma más positiva la gestión privada (la vinculan con la eficacia y la eficiencia) que la gestión pública (la vinculan con la ineficacia y la ineficiencia). En este sentido, los ciudadanos valoran de forma positiva las estrategias de las administraciones públicas a adoptar una simbología de carácter empresarial (estrategias de calidad, estrategias eficientistas, ISOs, etc.).
- Pero los ciudadanos al ser consultados sobre el modo de gestión (público o privado) que prefieren para que se presten los servicios públicos optan de forma mayoritaria por la gestión pública ya que vinculan la gestión privada con problemas con la equidad.
- Por niveles de administración la Administración local suele ser la mejor valorada. Pero esta privilegiada valoración de la Administración local tiende a reducirse por el acercamiento en la valoración positiva de las Comunidades Autónomas (en algunas de ellas, como Madrid y Valencia, hay casi un empate en la valoración positiva de la Administración local y de la Administración autonómica).
- Finalmente, con relación a las imágenes de los diferentes niveles de Administración, la Administración General del Estado tiene una imagen *burocrática*, las administraciones autonómicas una imagen *empresarial* y las administraciones locales una imagen *democrática-participativa*.

Es decir, los elementos relevantes de esta percepción ciudadana de la Administración pública de cara a una evaluación institucional son: a) valoran de forma positiva los

¹ Encuestas del CIS y encuestas específicas realizadas en las comunidades de Madrid y de Valencia.

servicios públicos que reciben; *b*) prefieren la gestión pública a la gestión privada para la prestación de servicios públicos con el objetivo de preservar la equidad; *c*) las administraciones locales tienen (y probablemente los ciudadanos desean reforzar de cara al futuro) una imagen democrática-participativa y no una imagen empresarial; y *d*) las administraciones locales representan el nivel administrativo mejor valorado pero con una fuerte competencia de las administraciones autonómicas.

3. Evaluación del cambio organizativo de las administraciones locales.

Las administraciones locales, y más en concreto las municipales, han optado por modificar los parámetros organizativos burocráticos por modelos de gestión postburocráticos con ciertos aromas de carácter empresarial. Ejemplos de esta transformación serían los procesos de agencialización, los de gerencialización y la adopción de algunas estrategias de gestión de empresa como la calidad, las ISOs, la reingeniería, presupuestos por programas, cuadros de control de gestión, etc. También habría que incluir en este contexto las transformaciones *de facto* en la forma de reclutar a los directivos públicos y al resto de los empleados públicos que van imponiendo las administraciones locales.

A nivel substantivo dos son las transformaciones organizativas que sobresalen: por una parte, el cambio de modelo organizativo vinculado a la gerencialización y a la agencialización y, por otra parte, las transformaciones *de facto* en el modelo de función pública (fundamentalmente en lo que se refiere a los criterios de acceso y a la vinculación jurídica de una parte del personal).

Con relación al cambio de modelo organizativo asociado a la gerencialización y a la agencialización hay que, en primer lugar, definir estas dos estrategias de innovación. La gerencialización tiene como objetivo superar la segmentación de distintas áreas de gestión mediante su integración en unas gerencias que son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel. Además de la integración de políticas la gerencialización también persigue reforzar la preocupación de las administraciones locales en la economía, la eficacia y la eficiencia de las distintas actividades lo que implica un cambio de cultura organizativa. Por otra parte, la agencialización, implica profundizar en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión con el objetivo de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad de los distintos ámbitos básicos de gestión para lograr una mayor eficacia y eficiencia.

Las estrategias de gerencialización y de agencialización se pueden considerar como acertadas siempre y cuando no se produzca un abuso de las mismas (circunstancia que sucede en algunos ayuntamientos considerados de vanguardia). En este sentido, no siempre es necesario y conveniente gerencializar (mediante un único gerente -en los ayuntamientos pequeños y medianos- o mediante una pluralidad de gerentes -en los ayuntamientos grandes-) la totalidad de un ayuntamiento. Tampoco es acertado optar por una descentralización funcional (agencialización) que invada la mayor parte de la organización municipal. En este sentido, si se opta por una gran profundidad y amplitud en la gerencialización y/o en la agencialización se puede llegar a un punto no deseado de una excesiva cultura empresarial, de dejar relativamente marginado el control de legalidad y de una tendencia centrífuga de la mano de los entes descentralizados

funcionalmente que rompa la unidad y dificulte los controles legales y económicos de estos entes.

Con relación a la dimensión de los cambios *de facto* en el modelo de función pública por la vía de nuevos mecanismos de reclutamiento y selección hay que mencionar que implican un sibilino abandono del modelo continental de función pública (modelo cerrado) por un modelo anglosajón de función pública (modelo abierto). Esta transformación tiene sentido si atendemos a las rigideces y a la gestión barroca que impone el modelo vigente (cerrado-continental) de función pública.

En este sentido, el *modelo abierto* de servicio civil se basa en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada uno de dichos puestos. Con el principio de *buscar la mejor persona para cada puesto*, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, a partir de la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto. Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, a partir de la cual organizar los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. En este sentido el reclutamiento de los denominados politécnicos (gerentes y directores de servicios) y el reclutamiento de personal laboral de algunas administraciones locales siguen más el modelo de función público abierto-anglosajón que el modelo continental-cerrado.

Toda esta transformación *de facto* del modelo de función pública que busca la flexibilidad para conseguir unos aparatos administrativos más eficaces y eficientes puede implicar serios problemas que no hay que perder de vista:

Un primer problema estaría vinculado a la estabilidad/inestabilidad de nuestro sistema político local que en el caso de muchas administraciones locales puede parecer muy estable ya que una parte importante de los equipos de gobierno llevan más de dos décadas de estabilidad. De todos modos, si se observa lo que sucede fuera de Catalunya esta estabilidad no existe y es probable que tampoco exista en un futuro en Catalunya. En este sentido, uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en el caso de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad en ambos, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de función pública, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, vienen a reforzar este carácter “estable”, de continuidad ante la inestabilidad política del entorno. Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, caracterizado por una sociedad civil muy

dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de “estatismo” (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de “corporatismo”, donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo. El papel de los sistemas de función pública en ambos casos se configura claramente como una institución adaptada a contextos diferentes (Ramió, Salvador, 2002). El problema de algunas de nuestras administraciones locales, por lo tanto, es que están impulsando *de facto* un modelo de función pública que no sintoniza con nuestra tradición administrativa, política y social y esta circunstancia puede generar muchos problemas a medio y a largo plazo.

Un segundo problema, más importante que el anterior, vinculado con esta transformación es que la flexibilidad de los mecanismos de reclutamiento de nuevos empleados públicos puede degenerar en un sistema clientelar de carácter preburocrático.

4. Evaluación del cambio institucional (valores y cultura administrativa) de las administraciones locales.

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. A un nivel general una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología. La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son (Ramió, 1999):

- Define límites estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno.
- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con una cierta autonomía a los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.
- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.

- La cultura organizativa puede ser un sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

¿Qué sucede, cuando de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que suele encontrarse, en las administraciones locales, es que cuando se impulsa una cultura organizativa de carácter neoempresarial es que en esta Administración se hace sobre una cultura organizativa previa muy poco asentada y cohesionada salvo en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo. Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choche entre culturas y, entonces, no hay apenas conflicto. Es casi como llenar totalmente una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural, hay una nueva cultura organizativa que barre todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal padece este sistema pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que se supera con la convicción de los conversos ya que los valores previos escasamente articulados generaban incertidumbre entre los miembros de la organización pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a lo escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública... ¿Cuántos de nuestros cargos electos y buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos?; ¿y cuántos leen la escasa y aburrida literatura de gestión pública? Evidentemente muchos en el primer caso y muy pocos en el segundo. El contagio es rápido y supone la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, al sector público. Al fin los cargos electos y los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas. Es como se hubiera caído otro muro, mucho más sutil que el muro físico que separaba el socialismo real del capitalismo. Estamos ante un muro que cuando cae no hace ruido y que al principio apenas genera destrozos. Estamos ante una fase de silencio clínico y cuando los síntomas sean evidentes quizás no tengamos tiempo de frenar la enfermedad.

En definitiva, hay que abandonar la idea que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positivo en el sentido que estimulan una gestión mucho

más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones locales no poseen una cultura organizativa privia sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

Pero el impacto de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública no se limita a la transformación de la cultura y de los valores de los empleados públicos y tiene también su impacto sobre la ciudadanía. En este sentido se pueden hacer dos lecturas una de carácter general y a corto plazo, y otra más de carácter específico y a largo plazo vinculada a la Administración local:

1) *Lectura de carácter general a corto plazo de aceptación de los ciudadanos de la empresarialización de la Administración:* Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la Administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están aparentemente encantados con la “privatización” de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. En este contexto la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía ya que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.

2) *Lectura específica a largo plazo vinculada a la Administración local:* Esta segunda lectura pone en duda la fortaleza de la primera con dos argumentos. En primer lugar hay que tener presente que los ciudadanos españoles desean mayoritariamente la gestión pública de los servicios públicos y descartan, por problemas vinculados a la equidad, la gestión privada de éstos. Una vez los ciudadanos detecten que la empresarialización de nuestras administraciones públicas pueda afectar a la equidad o que detecten el paulatino proceso de privatización de la gestión (externalización) pueden rechazar de forma abierta este proceso de introducción de la cultura empresarial. En segundo lugar, en el caso de las administraciones locales, parece evidente que los ciudadanos desean más un papel político-participativo que un papel empresarial.

5. Evaluación de la externalización de los servicios públicos en las administraciones locales.

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que podrían denominar servicios *puros* como la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc.; hasta unos servicios *peculiares* como pueden ser la información, la seguridad, la regulación, etc.; todo ello pasando por la producción de servicios internos, es

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

De todos modos, la mayoría de las administraciones públicas de nuestro país no han optado por intentar mejorar sus diseños organizativos y la capacitación de sus efectivos de personal con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad. Existe la impresión, más o menos generalizada, que es imposible que los aparatos públicos tengan capacidad para prestar servicios de calidad en contextos de restricción del gasto público. De todos modos, como hay servicios que deben continuar siendo públicos, muy amplios en el marco de un Estado del bienestar, se ha optado por mantener el carácter público de los servicios pero defiriendo su gestión al sector privado. En efecto, en los últimos tiempos ha aparecido con fuerza una nueva dinámica que se caracteriza por la circunstancia que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas. A todas estas organizaciones privadas con ánimo de lucro (empresas privadas) o sin ánimo de lucro (fundaciones, ONGs, etc.) prestadoras de servicios públicos es lo que se conoce como *paraadministración*.

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

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

- 1) No se puede confundir externalizar con privatizar. Privatizar es dejar de tener cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre el servicio o actuación que hasta el momento era una responsabilidad de la Administración. Externalizar, en cambio, implica que el servicio continúa siendo público y la

responsabilidad (su planificación, control y evaluación) también es pública. Se configura un modelo de Administración, denominado *Administración Relacional*, en el que la Administración dirige y controla y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos.

2) Algunas personas asocian la externalización con opciones políticas conservadoras y anticipan un desmantelamiento del sector público e, incluso, una reducción en los servicios que han percibido los ciudadanos hasta el momento. Esta asociación puede ser cierta en algunas ocasiones pero también se puede argumentar lo contrario: la externalización es una estrategia orientada a mantener, ante la disminución de recursos públicos, el Estado del Bienestar. La única forma de sostener determinados servicios públicos es aprovechando la eficacia y la eficiencia del sector privado.

3) En muchos países se están externalizando muchos tipos de servicios públicos. No es cierto que sólo se externalizan los servicios sanitarios, educativos y determinados servicios sociales ya que en los últimos años los ámbitos de gestión que se están transfiriendo al sector privado son muy amplios².

4) Sólo se puede garantizar que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos presten servicios de calidad a los ciudadanos si la Administración pública ejerce al máximo sus prerrogativas de planificación, control y evaluación. Para que los servicios externalizados sean de calidad la Administración debe controlarlos. Desgraciadamente, muchas administraciones públicas no ejercen un auténtico control de la calidad sobre los servicios públicos que han externalizado.

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

6) Tiene serios peligros externalizar servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos³.

7) En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos pero, siempre, garantizando los derechos de los ciudadanos y manteniendo la Administración un dominio y control real sobre los mismos. En algunas

² Por ejemplo, en un estudio sobre el estado de la externalización en la Administración local de España ha puesto de manifiesto que todo el amplio elenco de competencias y funciones desempeñadas por este nivel de Administración han sido en una corporación local o en otra objeto de externalización (Santolaria, 2000).

³ Es bastante habitual externalizar servicios que gestionan y almacenan información confidencial a nivel institucional o de los ciudadanos (expedientes clínicos, datos fiscales, absentismo de empleados públicos, etc.).

ocasiones la opción más correcta sería intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

Pero si vinculamos el fenómeno de la externalización con la adopción de una cultura de carácter empresarial, expuesta en el apartado anterior se puede llegar a la conclusión que no es lo mismo externalizar desde convicciones “públicas” que externalizar desde convicciones “privadas”. Además, con relación a la externalización ya ha quedado claro en la líneas anteriores que ésta no es posible si no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación. Hace falta planificar que servicios públicos se desean ofrecer (servicios públicos que deben mantenerse y servicios públicos emergentes) y definir que servicios pueden ser objeto de la externalización y cuáles no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

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

La combinación de la externalización con los enfoques neompresariales, que implican un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la Administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) la activación o la multiplicación de las *capturas* y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *La activación o la multiplicación de las capturas*: Ha sido muy estudiado por la literatura anglosajona es el la situación de “captura” del regulador público por el regulado privado: el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en manos de las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los

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

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

6. Evaluación de las Nuevas Tecnologías de la Información.

Las NTI son en sí mismas un reto para las administraciones locales. En este sentido, va a tener una enorme importancia la base conceptual y la metodología de implantación de las mismas ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser negativo y maximizar las externalidades negativas de los problemas citados en los anteriores apartados. Pero se puede optar por otras concepciones y metodologías (que se expondrán en el apartado de las conclusiones) que permitan reducir al máximo los impactos negativos de los grandes problemas-reto de nuestras administraciones locales y que, incluso, tengan la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas catalanas.

Por *e-Administración* o *e-Gobierno* entendemos como "la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas" (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001).

La literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las NTI como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Finalmente su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las NTI a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de las NTI y evitar lo que se ha denominado como fractura digital.

Las posibilidades de mejora que ofrecen las NTI de la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades de las NTI para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... En efecto, todo esto es cierto y se puede considerar que las NTI es una oportunidad para que las administraciones públicas pueda conseguir legitimación con relación a la ciudadanía mediante mayor calidad de los servicios: *tenemos clientes contentos* y, de legitimación política mediante mecanismos de participación: *tenemos ciudadanos contentos*. Aquí lo que más nos preocupa es no caer en asimetrías sociales y tener siempre presente como reducir al máximo la fractura digital y mantener los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos (que tal y como demuestra la experiencia de los países más avanzados representará durante mucho tiempo un tercio de la ciudadanía).

Pero la literatura especializada se ha preocupado hasta el momento por un tema también muy importante y que a nivel teórico y práctico es mucho más complejo que los problemas citados en el apartado anterior. Nos referimos a las estrategias internas de política, gestión y organización para que las administraciones públicas puedan implantar de forma rápida, eficaz, eficiente y sin externalidades negativas las NTI.

La *e-Administración* es un tema de moda que está dado pié a numerosas publicaciones e informes aunque la mayoría de ellos son muy poco analíticos, nada evaluativos (no ha dado tiempo para evaluar el impacto de las estrategias impulsadas en el sector público). En cambio, son textos prescriptivos y, desde mi punto de vista, muy superficiales. Por ejemplo si se toma como referencia el *Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmnet* (2000) que hace las siguientes recomendaciones para desarrollar una administración pública a la vanguardia de la sociedad del conocimiento:

1. Centrarse en cómo estas tecnologías pueden redefinir el trabajo y las estrategias del sector público.
2. Utilizar estas tecnologías para innovar, no para una automatización táctica.
3. Emplear la estrategia de Buenas Prácticas para implementar estas tecnologías.
4. Mejorar las dotaciones presupuestarias para impulsar las iniciativas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
5. Proteger la privacidad y la seguridad.
6. Fomentar asociaciones tecnológicas para estimular el desarrollo económico.
7. Utilizar estas tecnologías para promover la igualdad de oportunidades.
8. Preparar la democracia digital.

En definitiva, ideas basadas en el sentido común y prescripciones amables y sugerentes pero que dejan a los directivos públicos (políticos y altos funcionarios) con la incertidumbre de cómo se puede conseguir todos estos objetivos.

Pero, desde mi punto de vista uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes. Como dice el Gobierno Holandés (2000) "funcionar en redes tiene consecuencias para el gobierno. Más personas se involucran en la definición y en la aplicación de la política. Esto también tiene consecuencias para el gobierno, especialmente en su rol de proveedor de servicios. Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes".

Es decir, uno de los temas clave es como impulsar en el ámbito interno de las administraciones públicas las NTI en un contexto de Administración Relacional (gestión pública mediante redes de organizaciones públicas y, en especial, redes privadas con ánimo y sin ánimo de lucro) y de gobierno multinivel (en el que organizaciones con reducidas capacidades técnicas, por ejemplo una parte importante de la Administración local, tiene la responsabilidad de dirigir y/o gestionar una parte de los servicios básicos de la población).

Otro tema a considerar es que las pequeñas administraciones municipales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados ni capacidad tecnológica suficiente. En este sentido, las administraciones centrales (Administración General del Estado y administraciones autonómicas) deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (igual que se está haciendo en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional en el sentido que no debe ser aprovechado por las administraciones autonómicas como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones municipales.

Además, Hay que ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de *e-Administración*. En este sentido, es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia, eficiencia y la capacidad de transformación real de los proyectos de *e-Administración* impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, se manejan datos que son muy preocupantes: por ejemplo una publicación de la OCDE (2001) explica que sólo el 28% de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las NTI lograron desarrollarse de acuerdo el presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos un 23% fracasaron totalmente. Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron implementarse lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de *e-Administración* es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de los proyectos de *e-Administración* son (López, Leal, 2002):

- 1) Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia en gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
- 2) Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar en la práctica técnicamente inviables.
- 3) Se parte del principio que las NTI van a resolver todos los problemas de las Administraciones Públicas.
- 4) Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos y son liderados por expertos tecnológicos.
- 5) Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la Sociedad del Conocimiento.
- 6) No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, hay que ser realistas y diseñar proyectos que sean viables, la OCDE (2001) propone promocionar "proyectos pequeños", cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las NTI en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

Finalmente, otro tema relevante son los valores vinculados a las NTI. En este sentido, las NTI pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado tal y como dice López y Leal (2002) "muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas." Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de *e-Administración* no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización de interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos... Todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir los políticos. El problema reside que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en EE.UU. sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre NTI) y que, por esta razón, ceden la agenda de las NTI a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible, por lo tanto, que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc. asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.

7. Conclusiones y propuestas.

Como conclusión a este repaso a una parte de las estrategias de innovación de las administraciones locales vinculándolas con una interpretación de las percepciones y de los deseos de los ciudadanos se puede llegar a las siguientes conclusiones de carácter evaluativo:

1. Los ciudadanos valoran de forma positiva los esfuerzos de las administraciones locales para mejorar la gestión y para adoptar unas herramientas empresariales (gerencialización, calidad, etc.). A pesar de su valoración positiva, derivada de la buena imagen que poseen de la gestión privada, estas innovaciones no interesan demasiado.
2. En cambio, la ciudadanía probablemente no valoraría de forma positiva, sino más bien al contrario, la flexibilización del modelo de función pública que han impulsado *de facto* muchas administraciones locales y que quebranta un principio muy valorado socialmente como es el de la equidad. Tampoco parece que la ciudadanía vaya a valorar de forma positiva la ampliación de los puestos politécnicos debido a su gran desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos.
3. De momento los ciudadanos no tienen conocimiento de la transformación cultural de carácter empresarial que están adoptando muchas administraciones locales. Esta transformación seguramente se valorará con el tiempo de forma negativa ya que lo que más preocupa a la ciudadanía es el respeto de los valores públicos y la plena socialización los mismos de cargos electos y empleados públicos.
4. Tampoco la ciudadanía parece que perciba con toda su amplitud y profundidad el fenómeno de la externalización y todas sus implicaciones. Una vez lo perciba su valoración será muy negativa atendiendo a sus deseos de mantener la gestión pública en la mayoría de los servicios públicos.
5. Con relación a las NTI de la información los ciudadanos desean que éstas promuevan a bajo coste mayor calidad de los servicios y mayor comodidad en su acceso sin caer en graves asimetrías sociales.

En definitiva, las conclusiones de esta evaluación de las innovaciones en la gestión que afectan a las instituciones administrativas locales son bastante negativas. Ante esta situación se presentan de forma tentativa algunas propuestas orientadas a reorientar este proceso de transformación:

a) Propuestas relacionadas con los cambios organizativos:

No optar por las estrategias de gerencialización y de agencialización de carácter general que impliquen la transformación total de la organización municipal ya que este cambio radical puede generar impactos no deseados. Optar, en cambio, por gerencializar sólo algunos ámbitos de gestión (en concreto aquellos que requieren una mayor necesidad de coordinación y de impulsar políticas públicas transversales) y por agencializar sólo algunos ámbitos de gestión (aquellos que requieran de forma evidente autonomía de gestión).

En ambos casos no hay que optar por debilitar o relajar las unidades de control jurídico-formal y económico-formal (secretarios e interventores o secretario-interventor) sino al contrario ubicar estas instancias en un espacio protagonista que posibilite los necesarios equilibrios entre eficacia/eficiencia con el respeto de la legalidad jurídico-económica.

Con relación a los intentos de transformar el modelo de función pública la recomendación sería abortar este proceso por los peligros que puede generar a nivel de inestabilidad del sistema administrativo y de potenciales problemas de clientelismo. Hay que tener presente que es posible flexibilizar el modelo de gestión de recursos humanos sin romper frontalmente con el modelo actual. En este sentido, algunas estrategias, podrían ser:

- Definir claramente el espacio de dirección política (el más reducido posible) que puede ser ocupado por personal técnico con criterios de confianza política y personal (gerencias, direcciones de servicio).
- Mantener los mecanismos de selección de personal objetivos y neutrales que respeten el criterio de equidad e igualdad en el acceso a la Administración. En todo caso se pueden impulsar mecanismos de selección más eficaces y fluidos que los actuales pero siempre respetando el modelo general.

b) Propuestas relacionadas con la cultura institucional:

Cambiar la tendencia hacia esta crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducir la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes y tiernos que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública”. Estos valores y ética pública no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad. Es decir, los objetivos de la estrategia de resurrección del sector público están relativamente definidos pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuya a su consecución. En

este sentido, sin ánimo ni competencia suficiente para poder ser exhaustivos, se pueden destacar algunos elementos:

- 1) Los cargos electos deben definir el modelo de Administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.
- 2) Los cargos electos, con la participación del resto de formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas.
- 3) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.
- 4) Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.
- 5) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.
- 6) Algunos contenidos de valores públicos que hay que priorizar:
 - Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración Pública.
 - Se deben reforzar los valores de la cosa pública de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
 - Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
 - Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.

c) Propuestas relacionadas con los procesos de externalización:

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

- 1) Planificar, a nivel integral de una Administración, una estrategia común de externalización definiendo:
 - Que servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuales deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración.
 - Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un

modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización.

- Definir que tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

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

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

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

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

d) Propuestas vinculadas a las Nuevas Tecnologías de la Información:

1) Introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.

Hasta el momento la literatura especializada anuncia preocupaciones, con relación al impacto interno de las NTI en las administraciones públicas, como mejora de procedimientos, reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma anticuada. En un momento de presente y de futuro en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios lo gestiona una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las NTI no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las NTI deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además las NTI deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las NTI vinculadas a la gestión en red puede implementarse con diferentes mecanismos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido en la que los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la Administración matriz pero especialmente hay que enfatizar que ésta pueda entrar en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, introducirse en las *intranets* de cada una de las organizaciones de la red.

2) Utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corruptelas que se pueden evitar/controlar mediante las NTI.

El modelo de Administración Relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las NTI como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las NTI deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que cruzadas y sistematizadas permitan detectar los comportamientos espúreos. Además, el hecho que exista esta intencionalidad con relación a las NTI generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las NTI debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas

3) No externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías.

Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las NTI el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las NTI deberían formar parte de la Administración pública ya que las NTI representan su sistema nervioso interno y su radar externo.

Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las NTI deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben

vincularse a los valores públicos. Si los valores tecnológicos se alían con los valores empresariales vinculados a la Nueva Gestión Pública estamos perdidos...

Se argumenta, por parte de los que están a favor de externalizar las NTI, que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para poseer unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Eso es cierto en el caso de los pequeños y medianos pero ¿cómo se puede argumentar que una Administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de NTI? O bien si pensamos más en global ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre NTI?

Además, hay que combatir, gestionando internamente y regulando externamente la lógica de concentración vinculada a las NTI. Por ejemplo: el 95% de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90% del *software* a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

4) Hay que pensar en nuevos perfiles profesionales. Al menos hace falta dos nuevos perfiles, que deberían estar vinculados a un sistema de función pública, ya que forman parte del núcleo de las administraciones públicas. Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una Administración relacional que incorpore las NTI son:

- a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc. Los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las NTI.
- b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de NTI ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, California, University of California Press.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M., GOMÀ, R.(1994), "La Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1.
- CASTELLS, M.(2001), *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Plaza&Janés Editores.
- DEL PINO, E. (2003), *Las Percepciones y las Preferencias de los Ciudadanos hacia las Administraciones, las Políticas y los Servicios Públicos en España*, Madrid, Tesis doctoral presentada en el Instituto Universitario Ortega y Gasset/Universidad Complutense de Madrid.
- GOBIERNO HOLANDES (2000), "Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen" *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Dutch Parliament.
- GOBIERNO DE NUEVA ZELANDA (2001), *E-Government. A vision for New Zealanders*.
- HARVARD GROUP ON NETWORK-ENABLED SERVICES AND GOVERNMENT, 2000, "Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide for the 2000 election and beyond", HPGNSG, John F. Kennedy School of Government.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, (1997), *Valores de Responsabilidad Pública*, Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- LÓPEZ, J., GADEA, A.(2001), *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ, J., LEAL, I. (2002), *E-Gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- OCDE (1998), *L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*, Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona.
- OCDE (2001), "The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures", *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T.(1994), *La Reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós.
- RAMIÓ, C. (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos-UPF
- RAMIÓ, C.(2001), "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21.
- RAMIÓ, C., SALVADOR, M. (2002), "Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas", México, *Revista Prospectiva*.
- SANTOLARIA, J. (2000), *La externalización en la Administración Pública*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Tesis doctoral pendiente de defensa.
- TAMAYO, M. (2002), *La Construcción de un Concepto de Evaluación de Políticas Públicas para la Democracia*, Tesis doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid.