

LA GESTIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE CRISIS

Carles Ramió

Director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu

Fabra

I INTRODUCCIÓN.

La profundidad y amplitud de la actual crisis económica que se inició en 2008 ha generado a los actores públicos y privados una gran sensación de sorpresa. Esta tiene elementos incomprensibles y también comprensibles. Es incomprensible la sorpresa ya que de todos es sabido que en un sistema capitalista las crisis son cíclicas y después de una época de crecimiento tan amplia, de al menos 15 años, nos correspondía afrontar una crisis severa. En todo caso también es comprensible la sorpresa por las características nuevas de la crisis: crisis financiera derivada de la desregulación, crisis mundial con intrincadas interdependencias que se explica por el fenómeno de la globalización. Se disfrutó de un crecimiento desconocido en el mundo gracias a la globalización y ahora se padece una crisis también desconocida por su vinculación a la globalización.

La crisis no sólo afecta al mundo empresarial sino que tiene importantes implicaciones a nivel político y a nivel institucional. Sin duda habrá que diseñarse un inédito modelo multilateral de gobernanza mundial y a un nivel inferior, habrá que modificarse varias dimensiones de las instituciones públicas.

El objeto de esta ponencia reside en argumentar algunos de los cambios que deberían realizarse en las administraciones públicas. Estas reformas se van a presentar articuladas en tres apartados. Un primer apartado que va a plantear las posibles transformaciones que debería acometer el directivo público en su ámbito concreto de responsabilidad de gestión. Se trata de un nivel micro de reflexión y de propuestas pero que impulsado en paralelo y al alimón en muchas unidades administrativas puede introducir unos

substantivos cambios en la mejora de las instituciones públicas. Un segundo apartado va a adoptar un enfoque más macro, de carácter institucional, en el que se van a presentar algunas propuestas globales de transformación de las administraciones públicas. Finalmente, un tercer apartado va a presentar unas reflexiones y propuestas sobre el sector público entendido en sentido amplio: haciendo hincapié en las estrategias de colaboración y cooperación entre el sector público y el sector privado.

Todas estas reflexiones y propuestas van a ser muy modestas y adolecen de, al menos, dos problemas: por una parte no van a ser planteamientos totalmente novedosos sino que se va a tratar de aprovechar una selección de cambios que ya se habían implementado tímidamente para plantear unas mejores estrategias de innovación y mejora. Por otra parte la crisis es muy reciente y falta distancia temporal para poder argumentar algunas propuestas de cara a que las instituciones públicas puedan afrontar con ciertas garantías esta crisis tan poliédrica.

II LA GESTIÓN DE LA CRISIS A NIVEL MICRO: EL NUEVO ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO.

Los distintos operadores públicos ya están padeciendo la crisis a nivel económico. Los presupuestos públicos del 2009, y de forma más evidente los presupuestos públicos del 2010 conceden menos recursos que durante los años pasados. Esto no significa que los presupuestos del 2009 y del 2010 no sean incrementalistas, lo que va a generar un importante déficit público. Pero este incremento de recursos públicos se va a destinar a paliar los efectos de la crisis y a mantener de forma precaria los grandes servicios universales que prestan las administraciones públicas. Pero a nivel micro, la mayoría de unidades administrativas y de ámbitos de gestión disponen y dispondrán de muchos menos recursos que en años anteriores. Ya son habituales recortes presupuestarios que oscilan entre el 10% y el 20% en muchos ámbitos de gestión. Estos recortes tienen un impacto espectacular en la vida diaria de estas unidades de gestión ya que hay un conjunto de gastos fijos como los costes de personal, con una lógica inevitable de crecimiento vegetativo, algunas transferencias, subvenciones, etc. que son en realidad intocables. A efectos prácticos una reducción del 10% puede llegar a implicar en verdad una merma de los recursos económicos en un 50% en las capacidades de diseño y

gestión de las políticas y de los servicios de una unidad administrativa sectorial. La pregunta es: ¿cómo es posible gestionar con parámetros de buena administración unos recursos que de un año a otro han bajado a la mitad? En las siguientes páginas se van a plantear un conjunto de reflexiones y de propuestas.

1) Es imprescindible ser estratégicos: sin unos sólidos marcos de definición estratégica de políticas públicas y de definición de un modelo de gestión las decisiones derivadas de la crisis se van a tomar a ciegas.

La crisis económica y los mermados recursos económicos que vamos a disponer nos van a obligar a una inmersión en un proceso de toma de decisiones muy denso. Ahora hay que decidir recortes, políticas y servicios que vamos a dejar de hacer, decidir que mantenemos y en que condiciones, etc. Para tomar estas decisiones con garantías institucionales y que generen las menores externalidades negativas es imprescindible poseer una hoja de ruta de carácter estratégico ya que sin ella nos vamos a perder en los manglares decisionales. Antes de afrontar las decisiones vinculadas a la crisis deberíamos confeccionar dos documentos estratégicos que definan como visualizamos nuestro ámbito de gestión para dentro, e la menos, de cinco años. Un primer documento tipo plan estratégico (o plan director, o plan de actuaciones) que defina la misión, las líneas estratégicas y los objetivos más relevantes de nuestra unidad. Un segundo documento debería definir el modelo de gestión en el futuro dentro de un abanico de posibles alternativas institucionales (externalización, consorcio, agencia, descentralización, fusión con otros ámbitos de gestión, etc.).

2) La crisis como oportunidad para romper con lógicas incrementalistas: es el momento de dejar de hacer políticas y servicios que han perdido con el tiempo su razón de ser.

La buena noticia de la crisis es que nos da legitimidad y fuerza política para tomar decisiones importantes y positivas que habían quedado aparcadas durante bastante tiempo. Todas las organizaciones tienden a la rutina y a repetirse y de esta forma van sobreviviendo políticas y servicios que han quedado obsoletos. Pero impulsar cambios es muy difícil ya que, por una parte, hay que afrontar importantes resistencias internas

(todas las personas en el marco organizativo tienden a ser conservadoras), por otra parte hay toda una constelación de clientelas que van a defender sus posiciones económicas y de poder y que poseen una elevada capacidad de influencia sobre nuestros superiores. La crisis y la merma de recursos económicos son la oportunidad, la excusa para tomar estas decisiones muy positivas para conseguir mejorar la gestión pública.

3) *Una toma de decisiones responsable no ligada al corto plazo sino al medio plazo: no tomar decisiones coyunturales sino con sentido estratégico.*

La precariedad en los recursos económicos disponibles nos obliga a implementar recortes, a suprimir servicios, etc. y no nos queda otra opción. En un principio buena parte de estas decisiones pueden ser razonables a corto plazo y a nivel coyuntural. Pero también es posible que estas decisiones, hoy razonables, sean muy perniciosas para el futuro próximo de nuestra institución. Las decisiones tomadas de forma rápida y bajo mucha presión pueden generar una desinstitucionalización originada por una lógica caótica de marchas atrás y hacia delante que van a desubicarnos y nos pueden abocar hacia, incluso, la pérdida de la identidad de la organización. La forma de superar este problema es definir un proceso decisional bifronte: por una parte analizar lo que es más razonable para la organización a corto plazo y, por otra parte, estudiar los impactos de estas decisiones a medio plazo. Sólo con esta mirada estrábica que fija un ojo sobre el presente y otro ojo sobre el futuro se puede lograr un proceso de toma de decisiones razonable y beneficioso, o al menos no perjudicial, para nuestra institución.

4) *Un mayor liderazgo organizativo: los directivos públicos deben asumir un papel protagonista, de visión y de templanza ante la generalizada sensación de incertidumbre.*

Los directivos públicos, tengan una dimensión política o profesional, deben asumir en primera persona estos retos. Es el momento de los directivos públicos y de demostrar su capacidad para tomar decisiones y para diseñar e implementar los cambios. Durante los últimos años se ha producido, en algunas administraciones públicas, un cierto proceso de “infantilización” de los directivos que se manifiestan en su renuncia a tomar sus

propias decisiones y a elevar sus incertidumbres a sus superiores que atesoran todo el poder pero que carecen de la capacidad para decidir con tiempo y conocimiento sobre los aspectos más variados, estos políticos de alto nivel se configuran en “cuellos de botella” institucionales. Una administración como, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya posee mucha musculatura directiva pero, en términos generales, bastante desaprovechada. Por ejemplo la mayoría de los subdirectores generales suelen adoptar un rol más gregario que proactivo. Se limitan a la gestión y renuncian, muchos de ellos, a presentar propuestas innovadoras. Su precaria situación laboral como puestos de libre designación los transforma en gestores y directivos temerosos. Por otra parte una parte importante de los directores generales y secretarios sectoriales tampoco asumen toda su posible responsabilidad y elevan sus dudas a las secretarías generales de los departamentos que en la práctica deben tomar todo tipo de decisiones. Hay que recuperar los roles directivos y que cada uno de ellos asuma las responsabilidades que formalmente y materialmente les corresponde. Si no es así se produce una situación de bloqueo institucional que es incapaz de afrontar la crisis en sus múltiples y complejas dimensiones.

III LA GESTIÓN DE LA CRISIS A NIVEL MACRO I: LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES.

Hace 50 años que intentamos reformar nuestras instituciones públicas en tres olas sucesivas (años 60, años 80 y años 90) que no han logrado sus objetivos. Las dos primeras olas de reforma y modernización representaron un fracaso absoluto en el sentido que no se implementaron la mayoría de las propuestas que se plantearon. La tercera ola de los años 90 es más compleja ya que si acredita avances significativos en la transformación de las administraciones públicas (privatización, externalización, agencialización, gerencialización, estrategias de reingeniería y de calidad, preocupación por la ética pública, participación ciudadana, una implantación difusa de la gobernanza, etc.) pero de forma muy asimétrica y heterodoxa. En este sentido, los problemas de los cambios más recientes que se han implementado residen más en “cómo” se han implementado (una puesta en práctica parcial, sectaria y poco ortodoxa que han generado, en muchas ocasiones, más externalidades negativas que beneficios) que en “qué” se ha implementado. Seguidamente se van a plantear un conjunto de reflexiones y

propuestas.

5) Abandonemos esquemas institucionales obsoletos: las transformaciones institucionales de las administraciones públicas.

Se pueden hacer reformas administrativas generales sin que sea necesario traumatizar a las instituciones públicas. Existen muchas posibles vías de acción. Aquí se podrán unos ejemplos para la reforma de la Administración General del Estado. Este apartado lo denominamos “propuestas para una AGE moderna al servicio de los ciudadanos y del Gobierno de España”

La AGE y el eje global - local

A) La AGE al servicio del Gobierno de España debe posicionarse claramente en el eje global - local. A nivel global sólo la AGE puede ser un actor institucional relevante para posicionar a España en el lugar que le corresponde en un contexto internacional dominado por la globalización. A nivel local sólo la AGE puede jugar el papel, con el debido respeto a la autonomía autonómica y local, de planificador, coordinador y conciliador de las diferentes políticas autonómicas y locales con el objetivo de aproximarse a la equidad entre los ciudadanos de los diversos territorios.

B) A nivel organizativo e instrumental esto implica que todos los ministerios y todas las agencias deben tener una orientación (reflejada o no organizativamente) en los vectores internacionales y regionales y locales. En este sentido, las materias que formalmente pertenecen a los ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones públicas (más en concreto Administraciones) deben ser policéntricas y asociarse a todos los ministerios y agencias de la AGE.

C) Presidencia del Gobierno debe ser el punto de coordinación política y administrativa de todas las actividades ministeriales sectoriales vinculadas al vector global - local.

La reforma administrativa de la AGE

Para renovar la AGE se requiere una profunda reforma administrativa.

D) La responsabilidad en Administración pública de la AGE debería estar inserta en el Ministerio de Presupuestos vinculando la visión económica con la de reforma administrativa. Una potente reforma administrativa sólo es posible si se conjugan institucionalmente las reformas administrativas con los “dineros”. El antiguo modelo de tres poderes transversales: Presidencia del Gobierno, Economía y Hacienda y MAP demuestra que no es viable de cara a formular una reforma administrativa profunda de la AGE.

E) El modelo propuesto implica que, de forma complementaria, deberían asociarse las funciones de “administraciones territoriales” con la Presidencia del Gobierno y debería crearse, por separado, un ministerio de política económica. Ambas funciones deberían posicionarse organizativamente ajenas a las de reforma administrativa y a la elaboración de los presupuestos.

F) Las TIC deberían ser la gran palanca de cambio de la AGE. Cuando una administración es burocrática y con objetivos sectoriales claros, como es el caso de una buena parte de los ámbitos de la AGE, las TIC se convierten por si mismas en catalizadores de cambio (las experiencias de la Agencia Tributaria, de la Tesorería General de la Seguridad Social o de la DG de Tránsito así lo han demostrado).

G) La AGE debe seguir su proceso de modernización por la vía de las “islas de excelencia”, para ello deben minimizarse sus puntos débiles (núcleos enquistados corporativos de privilegios) y maximizarse sus puntos fuertes (paradigmas de eficacia y de eficiencia) para que puedan difundirse al resto de los ámbitos de gestión de la AGE.

La arquitectura institucional de la AGE

F) El modelo de ministerial en cohabitación con agencias ejecutivas (hay que reiterar el concepto “ejecutivas”) no es pacífico pero no parece sensato, después de los cambios de la presente legislatura, dar marcha atrás. Es un modelo instrumental y sus beneficios e inconvenientes van asociados exclusivamente al nivel de refinamiento de este sistema.

G) Los ministerios deben ser claramente los impulsores políticos y administrativos de las políticas públicas. Esto implica reforzar los núcleos ministeriales a nivel político y administrativo para que pueden ejercer sus funciones de “principales” de las políticas públicas y de las agencias ejecutivas que las implementan.

H) El modelo ministerial debe desprenderse de tradiciones institucionales y corporativas para alcanzar un modelo de arquitectura variable en el que deberían convivir ministerios estructurales (“ministerios inevitables”) con ministerios nuevos y contingentes vinculados a las prioridades de legislatura del gobierno de España. Estamos hablando de la creación y supresión sencilla de ministerios “por proyectos” que pueden aparecer y desaparecer con normalidad en función de la agenda política (por ejemplo este sería el caso del Ministerio de la Vivienda). Un nuevo ministerio que persigue un proyecto de legislatura debería convivir con naturalidad con los ministerios “tradicionales” (antes denominados no de forma peyorativa como “inevitables”).

I) El modelo de agencias es una apuesta fuerte de la actual legislatura que no parece conveniente abandonar. Para contribuir a su refuerzo deberían potenciarse los ministerios como “principales” y las agencias ejecutivas como instrumentos de gestión que se guían por principios gerenciales (e institucionales) pero no políticos.

J) Las agencias ejecutivas deberían poder cambiar con sencillez y fluidez de adscripción ministerial entre “viejos” y “nuevos” ministerios en función de las prioridades de la agenda política.

K) La AGE debe potenciar su fuerza reguladora, imprescindible para el desarrollo del país, mediante el diseño de agencias independientes eficaces y eficientes que logren con el tiempo un prestigio, una posición de neutralidad que las configure como “comunidades epistémicas”. Las agencias independientes reguladoras deben aportar seguridad institucional y jurídica que contribuya al desarrollo económico y humano del país.

L) En materia de personal, entendido en un sentido amplio, debería perseguirse, por una parte, la diferenciación entre la dimensión política (actualmente parcialmente cautiva de presiones corporativas-profesionales) y la dimensión estrictamente profesional. Por otra parte, debería regularse un modelo profesional meritocrático abierto a los perfiles de “excelencia” de los profesionales de la propia AGE pero también abierto también a profesionales de las CC.AA. y de la Administración local (y de forma excepcional del sector privado) que contribuirían a enriquecer, institucionalmente y profesionalmente, en los vectores corporativos y étnicos de la propia AGE.

LL) Debe elaborarse un plan de prestigiar a la AGE y a sus profesionales. Debe combatirse la percepción social y política que la AGE es una administración incómoda y residual. La AGE y sus competencias deben dejar de ser percibidas como “moneda de cambio” sacrificables en función de las mayorías y minorías políticas en las Cortes Generales. Debe edificarse una imagen de Administración imprescindible, estable y con identidad propia en el tejido intergubernamental del país.

M) Es evidente que todas estas propuestas pueden parecer polémicas y genéricas. Con relación a la polémica hace falta digestión intelectual para definir las propuestas que son aceptables o no. Con relación a la crítica de la generalización ésta puede resolverse, una vez identificadas las futuras señas y la identidad institucional de la AGE, con el trabajo de diseñar instrumentos finos que permitan su implementación; por ejemplo: a) estudio de un nuevo modelo de estructuración ministerial; b) estudio de un nuevo modelo de organización interno de los ministerios pensados como “principales” y en la que convivan los *inputs* políticos y profesionales; c) diseño de unas auténticas agencia ejecutivas

gerenciales pero que puedan jugar sin problemas en un marco institucional público; d) Estatuto del directivo público (que implica necesariamente la reforma de la LOFAGE); e) desarrollo para la AGE del EBEP orientada a reforzar la profesionalización de sus empleados públicos y los incentivos de carrera profesional

N) Como conclusión: La AGE debería refundarse como una administración “de todos/todas para todos/ todas” en un contexto internacional muy complejo al que debe dar respuesta (y sólo la AGE de todas las red institucional del Estado tiene -y debe- la capacidad de hacerlo) y como una administración “rótula” entre lo global y lo autonómico y local, también muy complejo, que debe profundizar en sus capacidades de planificación, coordinación y cooperación intergubernamental de las administraciones públicas del Estado español.

6) Implementemos la denominada “segunda descentralización”: cambiemos la lógica de la prestación de servicios en el territorio.

Hay que acometer sin más demoras la denominada “segunda descentralización” de las Comunidades Autónomas hacia las administraciones locales. El argumento para ello es doble: las administraciones autonómicas de grandes dimensiones están en situación de colapso al gestionar de forma centralizada los grandes servicios universales (sanidad, educación y servicios sociales). Por otra parte las administraciones locales disfrutan de la proximidad a los ciudadanos y a los territorios que les confiere un conocimiento y una gran agilidad de gestión.

De momento una administración como la Generalitat de Catalunya ha iniciado una tímida descentralización por la vía de la creación de consejos o consorcios territoriales. Este mecanismo es excesivamente complejo y, a mi entender, presenta relevantes problemas de gobernabilidad.

La propuesta es que sería mucho más sencillo transferir directamente la gestión de estos servicios a los ayuntamientos con suficientes dimensiones. Con relación a los pequeños ayuntamientos esto es imposible. Para ello habría que esperar la creación

de las Vegueries, instituciones locales de nivel intermedio cómodas a nivel político, institucional, territorial e histórico (a diferencia de las diputaciones) . Se podrían transferir una parte importante de la gestión de los servicios de la Generalitat en las Vegueries que se encararían de la gestión de los servicios públicos a los pequeños ayuntamientos.

Esta segunda descentralización cambiaría la naturaleza conceptual de las administraciones locales que pasarían de un modelo napoleónico a un modelo anglosajón. Es decir, buena parte de los servicios de las administraciones locales ya no serían propios sino que los gestionarían por delegación de la administración autónoma. Ésta mantendría la capacidad de decisión y de control (la administración autonómica sería el “principal” y las administraciones locales el “agente”).

7) Cambiemos las reglas del juego de la función pública.

Este punto es crítico pero me voy a inhibir en hacer reflexiones y propuestas debido al cargo que ahora ocupo. Me gustaría hablar de nuevos sistemas de retribuciones de los empleados públicos, del cambio en sus condiciones laborales (vacaciones, días de asuntos propios, conciliación) y, finalmente, de una renovación absoluta de los sistemas de selección que atraigan la excelencia bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito.

8) *Innovemos de forma creativa y no mimética: es mejor construir nuestro propio modelo que copiar modelos administrativos de otros contextos nacionales.*

Ya se ha hecho referencia que las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de Administración pública. La hipótesis de este apartado es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países europeos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas

bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras.

En este subapartado se analizarán secuencialmente tres dimensiones: una primera que intenta responder por qué los países europeos han decidido implantar instrumentos vinculados a instituciones que les son extrañas, una segunda dimensión que demuestra las dificultades y los fracasos asociados a la implantación de estrategias que forman parte de modelos administrativos ajenos y, finalmente, una tercer dimensión que intenta explicar las causas concretas que hacen que la Nueva Gestión Pública pueda ser exitosa en los países anglosajones y un fracaso en los países europeos. Para estas tres argumentaciones se utilizará el bagaje conceptual que ofrece el enfoque teórico del neoinstitucionalismo.

Desde el neoinstitucionalismo se define el concepto de institución asociándolo genéricamente a la idea de “reglas del juego” que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico. Una institución está conformada por normas, procesos y valores que configuran una determinada “manera de hacer” y genera una suerte de “lógica de lo apropiado” (March, Olsen, 1997), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su papel. En este sentido, la institución impacta sobre los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera la institución no establece solo un marco de referencia para los actores sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno (Salvador, 2001).

El análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las

estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública, considerando el predominio de los referentes externos, en las administraciones públicas latinas pueden asociarse a procesos de isomorfismo institucional. Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional (DiMaggio, Powell, 1991):

- Isomorfismo coercitivo: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países en vías de desarrollo..
- Isomorfismo mimético: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. Este sería el caso de algunos países de la Europa, entre los que destaca España.

Pero, ¿por qué los países europeos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja: En los países de la Europa predomina de forma clara el isomorfismo mimético. La copia o mimetismo por parte de los países europeos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que en estos países una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas elites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países. Otros argumentos que explican el fenómeno del isomorfismo mimético son la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido que es más fácil

impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Pero el problema reside en que instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo continental de Administración ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de incorporar los “matices ocultos” que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. En este sentido, a partir de los canales que propician el isomorfismo institucional, el siguiente elemento a considerar es el proceso de institucionalización de las pautas de comportamiento importadas. Los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción del isomorfismo institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recupera esta pauta de actuación en respuesta a una misma situación, 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, Zucker, 1996). En este proceso de institucionalización, sin embargo, suelen aparecer situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes 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, Rowan, 1991; Meyer, Scott, 1992; Tolbert, Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia 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 implicados.

El resultado final suele traducirse en una apariencia institucional que se refleja en determinadas estructuras orgánicas y en procesos formales, con denominaciones similares a las de las organizaciones que se han tomado como referentes, y que contrastan con unas dinámicas muy distintas de funcionamiento que se adecuan a los valores y pautas de actuación propias del contexto administrativo en el que se implantan. El *decoupling* genera así una suerte de organización informal, una determinada interpretación de las instituciones, que se corresponde con los valores, pautas de conducta y procesos de trabajo habituales en el contexto organizativo en el que se aplican. Más que valorar el *decoupling* como una supuesta “perversión” del espíritu de la nueva institución, un planteamiento práctico y proactivo debe valorar el *decoupling* como una dinámica natural que facilita que la institución se acople en el contexto organizativo (Salvador, 2001). Ello no es óbice, sin embargo, para comprobar si realmente estas variaciones desvirtúan los supuestos beneficios asociados a la adopción de la nueva institución (en nuestro caso las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública) en el sentido que el *decoupling* viene a suponer, en nuestro caso, “un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización”. Este fenómeno también edifica un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo, situación que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo.

El fenómeno del *decoupling* y la incapacidad de copiar los “aspectos ocultos y más finos” de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública son dos razones que pueden explicar el fracaso de la implantación de los parámetros de la Nueva Gestión Pública en los países europeos. Además, estos países poseen unos modelos institucionales que hace difícilmente implementables buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública.

9) *Apostemos por impulsar “islas de excelencia o de eficiencia”:* empecemos por innovar los ámbitos más relevantes de nuestros entramados institucionales.

Para alcanzar mayor fortaleza institucional en las instituciones políticas y administrativas de las administraciones públicas de España se ha optado por impulsar procesos de reformas generales y globales a nivel de estados. Estas estrategias generales y macro han fracasado siempre. Han fracasado en las tres oleadas de reforma

administrativa en España. Todos los indicios parecen confirmar que los actuales procesos de reforma global también están fracasando (final de la tercera oleada o principio de una cuarta oleada de reforma) (Ramió, Salvador, 2005).

Una alternativa a los procesos macro y generales de reforma es impulsar mejoras institucionales en ámbitos clave de los complejos institucionales de las administraciones de España (básicamente en el sector económico: bancos centrales, unidades de recaudación de impuestos, aduanas, comercio exterior, entidades reguladores; y fuera del ámbito económico: administración de justicia, servicios diplomáticos, etc.) (Wise, 2003; Pollit, Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana, Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por las corrientes académicas mayoritarias ya que se considera que estos enclaves de excelencia no se reproducen, no se difunden. Operan como entidades aisladas que sucumben en lógicas negativas de carácter elitista y corporativo y generan externalidades negativas en el sistema. Se perciben más como quistes que no aportan fortaleza institucional al sistema general. Esta corriente mayoritaria ante el fracaso de estas iniciativas concretas o micro siguen proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, existen estudios (Ramió, 2008) realizados sobre países de América Latina que demuestran empíricamente que las islas de excelencia institucional se difunden, que existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional del país.

En primer lugar, el éxito de las agencias reguladoras analizadas se justifica por existir previamente en estos países enclaves de excelencia (bancos centrales, aduanas, recaudación de impuestos) que fueron los modelos institucionales a seguir por parte de estas agencias mediante la contratación de algunos de sus profesionales. Esta circunstancia ha permitido evitar el diseño de agencias descontextualizadas de su realidad nacional y que siguieran pautas de isomorfismo mimético con agencias de países desarrollados de referencia totalmente descontextualizados de la cultura política y administrativa del país.

En segundo lugar, se demuestra que las primeras agencias difunden sus fortalezas institucionales a las nuevas agencias que se van creando (procesos de mimetismo,

transferencia de profesionales).

En tercer lugar, estas agencias han estimulado que en el seno de los ministerios que ejercen las funciones de principal se vayan generando también, por proceso de emulación y transferencia, enclaves de fortaleza y excelencia profesional.

Como conclusión, incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los países de América Latina. De forma incremental se va transformando la cultura política y administrativa, se va consolidando una profesionalización del empleo público y va perdiendo espacio el modelo clientelar.

IV LA GESTIÓN DE LA CRISIS A NIVEL MACRO II: LAS TRANSFORMACIONES EN LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS.

La complejidad tecnológica, social y económica derivada de la globalización ha generado a las organizaciones una sensación de soledad. Pueden ser muy eficaces, tener dominado su nicho de mercado, poseer grandes dimensiones,... pero difícilmente lograrán sobrevivir sólo con sus propias capacidades. El problema de estas organizaciones es una soledad, una autarquía que no las hace suficientemente sólidas para afrontar los retos actuales. Es imprescindible operar en complejas redes interorganizativas que posibiliten economías de escala y alcanzar los complementos que permitan un rendimiento más eficaz y eficiente. Vivimos en un mundo competitivo pero en un marco cooperativo con densas redes organizativas que intercambian constantemente capacidades y conocimientos. Competencia y cooperación son conceptos aparentemente antagónicos pero, en cambio, complementarios: la competencia estimula la cooperación.

Las administraciones públicas ungidas por su enorme poder vinculado a las funciones de soberanía, al monopolio de la violencia y a su capacidad reguladora creyeron en su momento que podían seguir viviendo en solitario. Las instituciones públicas han tenido normalmente a una malsana prepotencia que ha generado culturas autárquicas e incluso,

en el peor de los casos, perfiles psicológicos autistas. Este es un camino inviable con el que no se puede hacer frente a los retos de las propias administraciones públicas, por ejemplo: regular con eficacia un sector privado cada vez más complejo y prestar servicios públicos de calidad con unas tendencias de crecimiento exponencial tanto en su diversidad como en su profundidad (por ejemplo la universalización de los servicios sociales). Actualmente ni las más grandes instituciones públicas, las administraciones centrales de los países desarrollados, tienen capacidad por sí mismas para afrontar los retos de un mundo globalizado. Ni sus millones de empleados públicos, ni sus apabullantes recursos, ni su poder legal les confieren el privilegio de poder actuar en soledad. Son leviatanes con pies de barro que generan complacientes sonrisas a las grandes organizaciones multinacionales privadas. Ante esta situación en peor posición están las administraciones subestatales con reducidas capacidades. El ejemplo más evidente es la administración local, que en países como el nuestro que apostaron históricamente por un nada razonable inframunicipalismo, que agrupa miles de pequeños aparatos administrativos que no sólo no pueden afrontar los nuevos retos sino que tan siquiera son capaces de resolver por sí mismos sus problemas más domésticos.

Por otro lado, se ha producido otra transformación significativa que ha consistido en fusionar mundos, antes separados en galaxias, que operan por medio de constelaciones muy diversas y con arquitecturas variables. Ya no se puede hablar del mundo de las instituciones públicas, ni del mundo de las empresas privadas, ni el mundo de las organizaciones del tercer sector, ni del mundo de la ciudadanía. Son mundos que no existen y que ya sólo están presentes en viejas cartografías euclidianas. Ahora el universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector, a los ciudadanos tanto individuales como agrupados. Vemos con asombro como distintos planetas se juntan y se separan en una lógica promiscua donde aparecen partenariados muy diversos: partenariados entre administraciones y empresas privadas, partenariados entre administraciones y tercer sector, entre administraciones y colectivos de ciudadanos, entre empresas y tercer sector, entre empresas y tercer sector con ciudadanos, etc. Estas combinaciones tienden al infinito. Las propuestas serían:

10) Fuera prejuicios: los partenariados entre administraciones públicas y con el sector privado son imprescindibles para el desempeño de un buen gobierno y de

una buena administración en el marco de un sector público avanzado que aspira al máximo bienestar de los ciudadanos.

En el mundo académico y en el mundo de la gestión pública real subyacen de forma más implícita que explícita dos posiciones: los que están en contra de los partenariados público-privados o que, al menos los perciben con muchas reticencias; y los que están a favor de estos mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones y organizaciones privadas. Es un debate yermo, totalmente descontextualizado de la sociedad actual. Hoy en día nadie ya puede poner en duda que para lograr un sector público con un buen rendimiento y unos servicios públicos de calidad sostenibles económicamente es imprescindible la colaboración público-privada, sea por la vía de las externalizaciones o por otros mecanismos. En este sentido para mantener unos estándares elevados vinculados a un Estado del Bienestar es imprescindible adoptar mecanismos de cooperación, colaboración y competencia entre las administraciones públicas y el sector privado. Los monopolios institucionales y conceptuales forman parte del pasado, de un modelo de Administración clásica anclada en las competencias de soberanía y en un incipiente y precario Estado del Bienestar. Una buena administración debe profundizar en los mecanismos de cogestión tanto con otras instituciones públicas, como con organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro como con los ciudadanos. Un buen gobierno debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales, es decir implementar la gobernanza.

11) Acabemos con el mito: no es cierto que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa.

De todos modos en una parte importante de los que están a favor de la gestión privada de servicios públicos hay la convicción que siempre es mejor optar por la gestión privada y rechazar de manera sistemática la gestión directa. Es un mito, un axioma que carece de fundamento empírico. Para desbloquear estas mentes lo mejor es contemplar los estudios empíricos que han analizado las externalizaciones en los países avanzados de nuestro entorno. Se trata de países que llevan muchos años de recorrido en el fenómeno de la externalización. La conclusión no es blanca ni negra

sino que abarca un amplio espectro grisáceo. Detectan externalizaciones que demuestran que la gestión privada es más económica, eficaz y eficiente que la gestión directa. Pero también hacen referencia a externalizaciones que muestran peor rendimiento que la gestión directa. Finalmente muestran ejemplos como en términos económicos y de calidad la gestión directa es equiparable a la gestión privada. Por lo tanto la respuesta a la pregunta ¿es mejor la externalización a la gestión privada? la respuesta es, como la canción, *depende, ¿de que depende?* pues del ámbito objeto de externalización y de las capacidades organizativas de las administraciones y de las organizaciones privadas en cada uno de los sectores. Hay que examinar, fuera de maximalismos, caso por caso antes de tomar una decisión sobre la forma de gestión de las competencias y de los servicios públicos.

12) Asumamos el reto: la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración relacional que opera con una red de operadores públicos y privados.

Desde hace años estamos inmersos en una administración denominada relacional que opera en una red de organizaciones públicas y privadas. Se está abandonando un modelo de gestión directa clásica en la que los directivos públicos disponían de sus objetivos y de sus estructuras, procesos, recursos humanos y económicos para lograr los primeros. Actualmente es usual que un directivo público para conseguir sus objetivos no disponga de ningún recurso directo sino de una red de organizaciones, la mayoría privadas, para alcanzarlos. El problema es que ni las actuales arquitecturas organizativas de las administraciones ni las capacidades profesionales de los empleados públicos están en sintonía con esta transformación de gestión directa a gestión en red. Gestionamos con un modelo anticuado nuevas realidades. Hay que asumir el reto y cambiar los mecanismos de selección y formación de los empleados públicos, con mayores conocimientos de gestión y control interorganizativo, y transformar las estructuras administrativas, de jerárquicas a holísticas, para que estén capacitadas para gestionar en red.

13) Subsanemos errores I: la necesidad de superar el “enanismo institucional” a

la hora de diseñar y gestionar redes público-privadas.

Muchas administraciones públicas, en especial las locales, no tienen suficiente masa crítica institucional para poder afrontar la complejidad de unos partenariados público-privados. Las posibles soluciones son la creación de mancomunidades de municipios o establecer alianzas con las administraciones locales de segundo nivel (diputaciones, etc.). El problema reside en las administraciones de considerables dimensiones (Administración del Estado, administraciones autonómicas y grandes ayuntamientos) que si poseen suficiente masa crítica para gestionar la complejidad de las colaboraciones público-privados. Estas administraciones tienen suficiente capacidad para generar un conocimiento técnico transversal muy avanzado sobre la materia y lograr un aprendizaje institucional aunque sea basado en el mecanismo prueba y error. El problema es que usualmente estas grandes administraciones suelen fragmentarse en una infinidad de islas administrativas que externalizan por su cuenta y riesgo sin circular la información y sin aprovechar las capacidades de aprendizaje. Cada departamento, cada pequeño servicio externaliza en una absoluta soledad. De ahí la referencia a “enanismo institucional” que genera una incómoda asimetría: la colaboración entre pequeños ámbitos administrativos, sin capacidades de diseño, control y evaluación, frente a grandes organizaciones privadas (el mercado privado tiende, en sentido inverso, más a la concentración que a la fragmentación) que tienen en sus manos el control de la agenda de los partenariados público-privados. La alternativa es afrontar las colaboraciones público-privadas desde la transversalidad, desde la colaboración y la transferencia del conocimiento entre los diferentes ámbitos de gestión administrativa. Las grandes administraciones públicas deberían disponer de unidades u observatorios especializados en gestión de las externalizaciones que asumieran la función de asesorar a los ámbitos administrativos sectoriales en esta materia.

14) *Subsanemos errores II: hay que definir un marco conceptual que establezca límites a las colaboraciones público-privadas.*

En este punto hay que hacer frente a otro axioma que domina la mente de muchos altos cargos, cargos electos y altos funcionarios: cualquier competencia y función de

la Administración puede ser objeto de externalización. La evidencia empírica demuestra la implementación de este otro mito: todo lo que hacen las administraciones públicas ha sido objeto de externalización incluso las funciones reservadas, que mantienen su condición pública formal pero que en su gestión real puede estar en manos de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. No hay límites: la externalización de la seguridad, de las fuerzas armadas, de los centros penitenciarios, del diseño de las políticas públicas, del manejo de información confidencial de los ciudadanos. Los ejemplos son infinitos y algunos llegan a la aberración y han generado alarma social. *Blackwater* es una empresa privada que se ha convertido en unos de los ejércitos más potentes del mundo que opera en la actualidad en cinco guerras distintas, entre las que destaca su dominio en la postguerra de Irak. Otro ejemplo terrible y luctuoso es el del YAK 42 donde una investigación periodística en forma de libro (Mariona Rubio, 2006, “YAK 42. A sus órdenes, ministro”) demuestra que la causa de la tragedia está en una concatenación de errores en sucesivas e inexplicables externalizaciones. Para completar este anecdotario que alcanza el nivel de categoría, destacar una noticia que apareció en el diario El País el 8 de marzo de 2009 con un inquietante titular: “Hacienda privatiza la persecución de los narcos”. El texto empieza de la siguiente forma: “¿Se imaginan a los narcotraficantes perseguidos por trabajadores de una empresa privada? Puede parecer una anécdota, pero se ha convertido en norma a la vista de que el ministerio de Hacienda autoriza que las tripulaciones de helicópteros que participan en operaciones antidroga y de protección de fronteras puedan estar formadas en su integridad por personal privado. El colectivo de funcionarios de Vigilancia Aduanera considera que se ha llegado a una situación insostenible: manejamos información reservada en nuestras operaciones, que termina siendo compartida por personal ajeno a la investigación”.

No hay límites pero los debería haber aunque formemos parte de los que defendemos la gestión privada de servicios públicos. No se conoce ninguna administración que haya hecho un marco conceptual sobre aquellas competencias y servicios que se puedan externalizar y aquellos que no. Habría que considerar y analizar de forma rigurosa la pertinencia de externalizar o no funciones como, por ejemplo, la seguridad, las fuerzas armadas, servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos, competencias que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos (por ejemplo la idoneidad de los adoptantes), el

diseño de las políticas públicas (que representa el cerebro de la Administración), la gestión de la tecnoestructura de las administraciones públicas (gestión de recursos humanos, gestión económica, Tecnologías de la Información y la Comunicación), etc.

15) Subsaneamos errores III: la especificidad de las externalizaciones de competencias y servicios públicos y la necesidad de impulsar mecanismos de control y de evaluación.

Muchos autores equiparan la externalización en el sector público con el *outsourcing* que predomina en las grandes empresas privadas. Pero entre ambas hay una diferencia substantiva: el sector privado suele externalizar sólo una parte de su cadena de producción; externaliza la que no aporta valor pero gestiona directamente aquella parte que considera que sí aporta valor. En cambio, las administraciones públicas suelen externalizar en su totalidad la cadena de producción, externalizando paquetes enteros de competencias y servicios públicos sin mantener una parte de ellas en manos de la gestión directa. Esta diferencia debería dar lugar a alguna reflexión sobre la idoneidad de la forma de externalizar en el sector público y, en todo caso, sobre la necesidad de extremar los mecanismos de control y evaluación de estas externalizaciones.

Es evidente que no puede existir externalización sin un riguroso control y evaluación de la misma. Las colaboraciones público-privadas deben ser objeto constante de escrutinio por parte de las autoridades públicas. El problema es que en España esta máxima pertenece más a la esfera teórica ya que está bastante ausente de la práctica real. Buena parte de las externalizaciones ni se controlan y ni se evalúan y si se hace es de forma muy precaria e insuficiente. En muchas ocasiones el problema es que cuando se decide externalizar un servicio público no se imputan los costes organizativos de su control. Si se imputaran estos esfuerzos no todas las externalizaciones superarían siempre los análisis coste-beneficio. Es decir, muchas veces se externalizan servicios sin que sean viables contemplando el circuito completo que debería agrupar una externalización. La ausencia de control real y de evaluación de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda

(el conocimiento se evapora) por parte de las administraciones públicas y, además, estos servicios suelen tener problemas de eficacia y de eficiencia (ante la ausencia de control las organizaciones privadas prestadoras del servicio suelen bajar la calidad e incrementar los costes). Es imprescindible que las administraciones públicas se doten de unidades y de personal destinado a controlar las externalizaciones y que no se limiten sólo a diseñar unos pliegos de condiciones que luego no se está en condiciones de garantizar su cumplimiento.

16) *Articulemos las innovaciones en gestión pública hacia una mayor transversalidad: los avances de una administración en red deben vincularse a innovaciones como el impulso de las Tecnologías de la Información y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.*

Las administraciones públicas se han transformado de una forma radical durante la última década. Se podrían poner muchos ejemplos de innovación pero hay tres que son muy destacados. El primero es la proliferación de los partenariados público-privados. El segundo es el enorme impacto en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. El tercero, muy presente en la administración local, lo protagonizan los nuevos mecanismos de participación ciudadana. El problema reside en que estas innovaciones, junto con las otras, van evolucionando en departamentos estancos sin interrelacionarse. No se aprovechan las enormes sinergias que facilitaría una gestión desde una perspectiva transversal de estos parámetros de mejora de la gestión pública. Por ejemplo las Tecnologías de la Información y de la Comunicación deberían ser un instrumento (recordemos que las TIC no son un fin sino un potente pero simple instrumento) para mejorar el diseño y el control de las externalizaciones. Las TIC deberían configurarse en uno de los catalizadores de la transformación de una gestión directa a una gestión en red. Por otra parte uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir que se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones.

17) *Hay vida fuera de las externalizaciones: los partenariados que son objeto de*

atención en la literatura son las externalizaciones pero no hay que olvidar las colaboraciones entre las propias administraciones públicas y entre éstas y la ciudadanía.

La mayoría de estados modernos se organizan territorialmente en complejos modelos multinivel. En este contexto unas fluidas relaciones intergubernamentales son imprescindibles. En España este ámbito no ha sido objeto de suficiente análisis y en la práctica institucional suelen predominar más las lógicas de conflicto o de ignorancia mutua que sistemas eficaces de colaboración. En este sentido es muy importante de cara a unos buenos servicios públicos que las administraciones cooperen: que las comunidades autónomas se entiendan mejor con las administraciones locales mediante proyectos concretos de cooperación o mediante sistemas más estables de colaboración (por ejemplo los consorcios). A su vez la administración del Estado debería hacer lo mismo con las comunidades autónomas y con las administraciones locales. Hay que aprovechar los recursos escasos y las positivas sinergias de los partenariados intergubernamentales. Hay que aprender de las prácticas de cooperación entre las organizaciones del sector privado. Pero la cooperación intergubernamental debería realizarse desde la generosidad institucional para que no se produzca una imposición de modelos de las administraciones grandes hacia las pequeñas. Es decir, una cooperación con pleno respeto a la autonomía política y administrativa.

Otra forma de cooperación muy potente es la que puede establecerse entre las administraciones y la ciudadanía. Las prácticas de participación ciudadana representarían una de las posibilidades pero no la única. Existen ejemplos de cogestión de los servicios públicos en el que participan los ciudadanos. Esta alternativa se proyectaría de forma positiva en dos retos: por una parte reducir costes públicos que es una necesidad ineludible desde las crisis económicas de los años setenta que nos dejaron en manos de una denominación incómoda como es la del Estado del postbienestar. Por otra parte se trataría de revitalizar el concepto de ciudadanía y de ciudadanos (que no clientes) mucho más activos en el que no sólo se trata de incrementar derechos sino también en profundizar en las obligaciones.

18) Conclusión: *Gobernanza Relacional. La colaboración publico-privada en la*

creación de valor público.

Las múltiples experiencias de colaboración público-privada dan contenido al concepto de gobernanza relacional. Aquí el difuso y prodigado concepto de gobernanza se convierte en real y tangible. Pero la gobernanza no es un fin sino un medio para alcanzar la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y axiomas no contrastados científicamente, implica transformar la administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esta red. Todos los actores pueden y deben contribuir a proporcionar valor público pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas lideren la agenda.