

ÁREA II: Administración Pública.

Grupo de Trabajo 06 Gestión Pública y Buen Gobierno

Coordinadores:

José Vicente Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid)

Xavier Ballart (Universidad Autónoma de Barcelona)

New Institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change

Michael Barzelay (London School of Economics and Political Science) y Raquel Gallego Calderón (UAB)

Research on public management reform by political scientists has recently taken a disciplinary turn toward major research traditions in comparative politics and policy studies. Analytical issues are now less often framed in terms of changing policy fashions, as characterized many works about the New Public Management. The question of why public management reform happens is receiving more sustained and rigorous attention. This article takes stock of these developments by examining two contrasting and competitive research approaches: neo-institutionalism and institutional processualism. The latter approach, as it has been developed through comparative case study research, is found to offer significant scientific advantages over the more established disciplinary approaches as they have been applied in the study of public management reform. However, much work remains to be done to establish this research approach as solidly within political science as neo-institutionalism.

This article includes the following sections: Neo-Institutionalism in the Study of Public Management Reform; Institutional Processualism in a Nutshell; Institutional Processualism and the Study of Public Management Reform; Relative Strengths and Remaining Weaknesses of Institutional Processualism.

Administración y gestión pública en Venezuela. Aproximaciones a los cambios y transformaciones

Edgar Córdoba Jaimes (Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Venezuela)

El presente trabajo tiene por objeto estudiar los cambios en la administración pública venezolana (enfoques y organización) en el marco de las condiciones que originaron tanto las estrategias de reforma del Estado (1991-1998) así como los cambios operados a partir del triunfo del presidente Hugo Chávez Frías. La reforma del Estado llevada a cabo en Venezuela a partir de 1991, con especial énfasis en la estrategia de descentralización política-administrativa se produjo mediante un conjunto de propuestas que se enmarcaron dentro de lo que se denominó modernización, concebida en el paradigma de la gerencia pública, ello tuvo resultados tímidos a favor de operar cambios importantes para la democracia. Con el triunfo del presidente Chávez Frías y la aprobación de una nueva constitución nacional en 1999 se desprenden cambios en cuanto a la organización y funcionamiento de la administración pública en medio de lo que el gobierno ha denominado "revolución" en contraposición al carácter reformador llevados a cabo por gobiernos anteriores.

La revisión del modelo de administración centralizado-burocrático populista, sus elementos estructurales, los enfoques para su modernización (gerencia pública, nva. gerencia pública y buen gobierno), así como las líneas sobre las cuales se ha introducido los cambios en la era Chávez, son importantes para el trabajo, lo cual permitirá diferenciar los tres modelos que ha nuestro juicio pueden identificarse en el caso venezolano: 1) Modelo de Administración Burocrática-Populista 1958-1989, 2) Modelo Descentralizado del Estado 1990-1998, 3) Modelo de Administración Burocrático-Neopopulista con base militar. 1998-en desarrollo.

Los cambios observados en ambas etapas (reforma del estado-revolución) se centran en: desplazamientos importantes de mediadores clave, los partidos tradicionales dan paso a la mediación de la fuerza militar, lo cual opera desde el inicio del gobierno de Chávez, así como la estructuración de una administración pública paralela, en una etapa más reciente, de carácter centralizada y con liderazgo militar para la prestación de servicios sociales, que ha requerido el registro y la organización de la población más vulnerable alrededor de dicha organización administrativa, lo que ha producido la coexistencia de dos modelos administrativos, cuyo impacto ha redundando más en el reformismo que en cambios revolucionarios.

La gestión pública en un entorno digital

Juan Ignacio Criado (UCM)

La Gestión Pública (GP) cuenta con un nuevo e interesante reto analítico y práctico unido a la creciente adopción y difusión de innovaciones tecnológicas en las Administraciones Públicas. Dentro de la intersección entre las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la GP, el desarrollo de portales web corporativos a través de los que las Administraciones Públicas se muestran en Internet supone un nuevo campo abierto a la práctica y el análisis dentro de esta

disciplina. Por un lado, los portales web de las organizaciones públicas proporcionan cada vez más información y prestan un mayor número de servicios públicos electrónicos. Por otro lado, las organizaciones digitales reflejan de forma creciente la acción y los resultados de las Administraciones Públicas y las dimensiones de proceso y estructura interna de su 'existencia no electrónica'. Ambas facetas merecen un interés específico desde la óptica de los estudios sobre GP.

En esta ponencia se pretende hacer una aproximación a los portales web de las Administraciones Públicas y a algunas de las implicaciones para su buen gobierno y la GP en un entorno digital.

El impacto en el personal y los medios materiales y tecnológicos en la implantación de las Cartas de Servicio: el caso de la Comunidad de Madrid

Jorge Crespo y Juan Ignacio Criado (UCM)

Para que las Cartas de Servicios respondan realmente a una visión diferente del servicio a los ciudadanos es necesario una revisión de los procesos y los objetivos de las organizaciones públicas, estableciendo instrumentos de mejora, motivando al personal e introduciendo sistemas tecnológicos apropiados y eficaces que ayuden a efectuar una reorientación de los servicios hacia el ciudadano. El objetivo de esta ponencia es dar cuenta de estos aspectos en la investigación llevada a cabo en la Comunidad de Madrid poniendo énfasis en cómo su implantación ha afectado a dos de las variables estudiadas: el personal de las unidades administrativas involucradas y la implementación de medios materiales y tecnológicos.

El sistema político y la profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina

Agustín Ferraro (US)

La reforma del estado de 1991-92 creó en Argentina una burocracia profesional en el clásico sentido "weberiano". Con todo, los funcionarios políticos con posiciones directivas en la administración recibieron a los nuevos funcionarios de carrera de manera más bien hostil. Hasta el día de hoy, la nueva burocracia profesional tiende a ser ignorada o evitada cuando se toman decisiones sobre políticas públicas y, a veces, se la excluye de la mera implementación. A fin de fundamentar estas afirmaciones, el presente trabajo estudia los niveles de gerenciamiento en la burocracia pública de Argentina, así como el impacto numérico de los funcionarios de carrera en los diferentes niveles de la administración federal. También se presentan resultados de entrevistas con informantes clave. En una conclusión teórica, el trabajo compara la muy diferente inserción de las burocracias federales en los sistemas políticos de los EE.UU., Chile y Argentina, de modo de presentar una hipótesis sobre el escaso progreso alcanzado por el profesionalismo burocrático en el último caso.

Los Institutos de Administración Pública en España: Programas de formación para el personal al servicio de la Administración (2003-2005)

Sergio Jiménez Meroño, Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero (UCM)

La ponencia que presentamos tiene como objeto de estudio los programas de formación para el personal al servicio de la administración pública desarrollados por los Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP). En realidad se trata de realizar un análisis comparado de los programas formativos que desde 2003 a 2005 han llevado a cabo los siguientes organismos: el Instituto Galego de Administración Pública (IGAP); el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP-PV), Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), el Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP-V), y, por supuesto, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Si hemos optado por esta delimitación temporal es porque nos permite abarcar una legislatura autonómica y dos nacionales, lo que nos proporcionará una visión más amplia sobre la política formativa y nos ayudará a comprender su evolución y sus transformaciones. La finalidad es conocer como se planifican los programas formativos, que similitudes y diferencias se producen entre ellos, cuáles son sus prioridades, y si existe algún tipo de coordinación entre los distintos organismos, con el fin de saber si los planes de formación se adecuan a las reformas de la Administración Pública planteadas por los actores regional, nacional e internacional.

Why some countries continue with the so-called Traditional Public Administration (TPA) and others have moved to the so-called New Public Management (NPM)? A theoretical exploration

Victor Lapuente (U. de Oxford)

Although there is no consensus within the literature over a definition of New Public Management (NPM), there seems to be an agreement on the existence of cross-country differences in the adoption of NPM reforms. For Suleiman (1999) we can talk about two groups of countries: those who have succeeded in introducing NPM reforms (New Zealand, Australia, UK, US, Ireland, Sweden, Finland, Denmark, Norway and Netherlands) and those who did not succeed or preferred to keep a Traditional Public Administration (TPA) (Germany, France, Switzerland, Belgium, Portugal, Greece, Spain and Italy).

In this paper I explore a theoretical explanation for those cross-country differences. Using principal-agent theory, I assume that the key characteristic that differentiates NPM reforms from TPA is substituting high-powered incentives (NPM) in which the Agent (public employee or public agency) is paid accordingly to the outcomes that produces for low-powered incentives (TPA) in which payments are not based on results.

Administración inteligente. Una respuesta desde el modelo EFQM de excelencia

Juan Ignacio Martín Castilla (UAM)

La innovación, modernización o transformación del sector público constituye una exigencia básica que reclama la sociedad. La adopción de modelos universales de excelencia para la mejora de la gestión en las Administraciones Públicas constituye, al igual que en el sector privado, un instrumento valioso de búsqueda de la excelencia en los servicios que prestan, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de los ciudadanos, destinatarios de sus servicios, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir. El modelo EFQM remueve las conciencias de la organización y produce un efecto catalizador, provocando múltiples reacciones en cadena, irreversibles y exotérmicas, que liberan conocimiento y desencadenan, a su vez, nuevas interacciones, movilizándolo a las personas y subsumiéndolas en un proceso de mejora continua imparabile, alineándolas en la consecución de unos mismos objetivos y tutorizándolas, permitiendo su auto-formación en el propio ejercicio de la acción de mejora. Dicho efecto "devastador" y al mismo tiempo regenerador, orientativo, estimulante y centrado en las personas, es la razón que posiciona al Modelo EFQM como un referente óptimo para la dirección estratégica de una organización pública embarcada en un proceso de modernización y cambio en respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Las herramientas de mejora de los servicios en los contextos burocráticos: las Cartas de Servicios

Blanca Olías de Lima; Gema Pastor y M^a José Solana (UCM)

Las Cartas de Servicios son un instrumento que permite renovar los servicios públicos en una línea de exigencia y calidad, adoptando compromisos concretos de servicio ante los ciudadanos. La importancia creciente de la actividad de las Administraciones Públicas para el desarrollo de las sociedades contemporáneas se ve concretada de muchas maneras, una de ellas se refleja en los crecientes compromisos adquiridos con la ciudadanía a través de las Cartas de Servicios. A pesar de la importancia social y politológica de esa nueva realidad, no existen todavía estudios o monografías que hayan investigado empíricamente las Cartas de Servicios en España. La ponencia que se pretende presentar da cuenta de la investigación llevada a cabo para cubrir parte de ese vacío a través de un exhaustivo estudio de la realidad de las Cartas de Servicios en la Administración de la Comunidad de Madrid. Se expondrán las principales hipótesis de la investigación y las conclusiones más relevantes que se han alcanzado.

Los Nuevos servicios públicos locales y sus efectos en la cultura administrativa de las entidades locales

Pedro Luis Pérez Guerrero (UA)

En las últimas dos décadas las Entidades Locales han visto crecer de forma muy notable sus servicios públicos, en una lógica que aproxima a España a los países de nuestro contexto comunitario (incluso por encima de su ritmo de financiación). Si bien este crecimiento responde, en algunos casos, a una extensión de servicios públicos tradicionales ya existentes, no es desdeñable el porcentaje de éstos que se centra en las nuevas demandas de la ciudadanía. Así, se han ido consolidando entre los recursos humanos de la Administración Local figuras que responden a cometidos relacionados con los servicios sociales, el medio ambiente, el desarrollo local, la orientación al consumidor, las actividades culturales y físico –deportivas, las nuevas tecnologías, la participación ciudadana e, incluso, los recursos humanos al servicio de las políticas concertadas con otras Administraciones, tales como el mantenimiento de las instalaciones educativas o la asistencia a la Administración sanitaria. Esta evolución ha tenido un reflejo en la cultura administrativa de las Entidades Locales.

El propósito de esta comunicación consiste en indagar en los cambios habidos, las resistencias a éstos y las tendencias que se podrían extraer para el futuro más próximo, así como las variaciones observables, de acuerdo con nuestra heterogénea realidad local.

Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford

Carmen Pineda Nebot (URJC) y Carlos Jesús Fernández Rodríguez (UAM)

En los últimos años el Presupuesto Participativo se ha convertido en un tema de debate central en el ámbito de la política local, tanto en España como en otros países de la Unión Europea. Las razones para ello son variadas. Por una parte, el reconocimiento, a nivel internacional, de los modelos instaurados por el Partido de los Trabajadores brasileño en ciudades como Porto Alegre. El *Orçamento Participativo* es una de las manifestaciones más visibles de un intento por hacer una “nueva política”, alejada de la tecnocracia, más social y con mayor participación de los ciudadanos. Por otra parte, el descenso generalizado, en el caso europeo, de los niveles de participación electoral, fenómeno achacable a la falta de interés de los ciudadanos por una forma de hacer política alejada de sus deseos. La participación directa de la ciudadanía en la gestión económica puede suponer una recuperación de su interés por los asuntos públicos, al permitir este sistema no sólo una mayor implicación en la toma de decisiones, sino también favorecer la legitimidad de la actuación (mayor respaldo social).

El objetivo de esta comunicación es el de realizar una comparación entre dos de estas experiencias, prestando atención a dos países europeos con importantes diferencias en cuestiones de organización política y administrativa: España y el Reino Unido.

Los determinantes de la trayectoria de las políticas de participación ciudadana en los gobiernos locales en Europa

Eloisa del Pino (URJC)

Este trabajo estudia de forma comparativa las distintas políticas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Alemania, Francia, Reino Unido y España en la última década. Primero, desde una perspectiva descriptiva, en este trabajo se analizan las *trayectorias de política participativa* (origen, principales hitos y contenido) en cada país. A continuación, las políticas de participación ciudadana serán comparadas en varias de sus dimensiones de modo que pueda probarse como unos países han sido más activos que otros en relación con las políticas participativas. Los datos preliminares permiten constatar que, mientras algunos países han desarrollado instrumentos deliberativos más o menos innovadores, otros son más conservadores y se contentan con mejorar el proceso tradicional de participación.

El papel de la Administración pública en la reducción de la brecha digital: la importancia de las creencias sobre las tecnologías en su uso activo. El caso de Andalucía

José Manuel Robles Morales (IESA-CSIC)

La implementación de políticas públicas para la reducción de la *brecha digital* suele estar orientada al terreno de las infraestructuras y la alfabetización. La filosofía de fondo de estas políticas se basa en reducir la *brecha digital* que producen las limitaciones económicas y culturales de determinados grupos de población mediante la facilitación de los recursos necesarios para el uso y

tenencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación así como la formación necesaria para poder utilizarlas. Este es el caso de la mayor parte de los programas que las distintas comunidades autónomas españolas tienen en funcionamiento en sus distintos territorios.

En el presente trabajo, pretendemos mostrar que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación no sólo está relacionado con la accesibilidad en términos de infraestructuras o de nivel educativo (alfabetización digital) sino también con las creencias que los distintos grupos sociales han desarrollado sobre ellas.

Aproximación a la evaluación de la calidad en los Ayuntamientos españoles

Andrés Sanz Mulas y Andrés Caballero Quintana

El proceso de modernización de la administración pública local en España ha propiciado que la evaluación de la calidad se convierta en una herramienta útil, cuyo uso se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Esta realidad, sin embargo, no es homogénea ni en cuanto a la geografía municipal, ni en relación a los modelos de evaluación que se implementan e incluso, tampoco lo es respecto al grado de desarrollo alcanzado por los distintos Ayuntamientos. La amplitud y variedad conceptual de la calidad necesita de la explicitación de su definición a través de criterios de valor. Este concepto, unido a la evaluación, está permitiendo que los Ayuntamientos de este país avancen, a través de un arduo y lento proceso, hacia una gestión pública más óptima y de mejor futuro. Así pues, en el presente documento, trataremos de aproximarnos a la rica y dinámica realidad de la evaluación de la calidad en los municipios españoles, en relación con los diversos modelos que se están implementando así como, esbozando someramente el nivel de desarrollo e implantación de los sistemas de gestión de la calidad en los citados municipios así como, ilustrando el papel que desempeña y, en su caso, podría desarrollar los órganos de control externo en esta materia. Al tiempo que, se aportarán reflexiones que tienen por finalidad contribuir a enriquecer el debate sobre este ingente y variado proceso.

Nuevos diseños organizativos para nuevos espacios de colaboración público-privada: estructuras de cooperación turística

María Velasco González (CES Felipe II/UCM)

La ponencia expone una reflexión sobre las nuevas organizaciones que, desde el sector público, trabajan para el turismo. Partimos de la hipótesis de que son los cambios a los que se ve sometida la acción del sector público, por un lado, y el turismo, por otro, el elemento con mayor capacidad explicativa para interpretar la multitud de fórmulas organizativas que han surgido en los últimos años en este ámbito.

Nos interesa investigar estas nuevas instituciones que persiguen la cooperación de diversos agentes públicos, privados y del tercer sector con el objetivo de conseguir un mayor desarrollo turístico de un territorio. Son las entidades de promoción turística, los centros de iniciativas turísticas, los entes gestores de planes de dinamización o excelencia, los convention bureau... Sus diferentes fórmulas organizativas supondrán ventajas e inconvenientes para las diferentes potencialidades que podrían desarrollar las instituciones de cooperación.