

TENSIONES Y PROYECCIONES EN LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: DISCUSIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO-CULTURAL

CARLOS DÍAZ (*)

Universidad de Chile, Chile

RESUMEN Las reformas a la gestión pública impulsadas por el Nuevo Management Público (NMP) han producido varios arreglos a la estructura y procesos administrativos, distanciándose éstos de los paradigmas burocráticos clásicos. No obstante, la potencia de esta corriente reformista y sus controversias han marcado la aplicación de reformas que declaran inspirarse en ella, abriendo un debate sobre sus contenidos y su sustentabilidad en el tiempo. Un aspecto central en esta polémica reside en el grado de ajuste que existiría entre los supuestos subyacentes al NMP y la cultura que tiende a predominar administración pública. En este artículo, se revisan algunos aspectos críticos identificados en la implantación y funcionamiento de modelos de gestión inspirados en el NMP. Se propone una perspectiva analítica que sitúa los factores culturales al interior del contexto de la reforma del sector público, integrándolos como eje en la gestión del cambio de las organizaciones públicas, asumiéndolos como condición y recursos necesarios para una reforma adecuada y sustentable, y no como un obstáculo a ella.

PALABRAS CLAVE nuevo management público; cultura organizacional; sector público; reformas; gestión del cambio

TENSIONS AND PROJECTIONS IN THE MODERNIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT: DISCUSSION FROM A HISTORICAL-CULTURAL PERSPECTIVE

ABSTRACT Public management reforms promoted by New Public Management (NPM) have produced several modifications to the structure and administrative processes, distancing them from the classic bureaucratic paradigms. However, the potential of this reform movement and its controversies have marked the implementation of reforms that claim to be inspired by it, opening a debate concerning its content and its sustainability over time. A central aspect of this controversy is the degree of adjustment between the assumptions underlying NPM and a culture where public administration is predominant. In this article, we review some critical issues identified in the implementation and operation of management models inspired by NPM. We propose an analytical perspective that places cultural factors within the context of public sector reform, integrating them as an axis in the management of change within public organizations, and assuming them as a condition and necessary resource for an adequate and sustainable reform, and not as an obstacle towards it.

KEYWORDS new public management; organizational culture; public sector; reforms; management of change

RECIBIDO CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

30 Octubre 2009 Díaz, C. (2010). Tensiones y proyecciones en la modernización de la gestión pública: Discusión desde una perspectiva histórico-cultural. *Psicoperspectivas*, 9 (1), 7-28. Recuperado el [día] de [mes] de [año] desde <http://www.psicoperspectivas.cl>

ACEPTADO

11 Marzo 2010

* AUTOR PARA CORRESPONDENCIA:

Departamento de Psicología, Universidad de Chile. Correo de contacto: cardiaz@uchile.cl

DOI:10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL9-ISSUE1-FULLTEXT-102

ISSN 0717-7798

ISSNe 0718-6924

Introducción

Todo parece indicar que el mundo de la gestión organizacional se encuentra aun bajo el traumático impacto de la gran crisis petrolera de los años '70 del siglo pasado. Crisis que gatilló el paso de una economía fundamentalmente basada en la producción y transacción de *commodities* y la industria pesada, a una economía sustentada en la información, las comunicaciones y el mercado. En efecto, la crisis petrolera constituye un hito insoslayable cuando se requiere analizar el paso desde un énfasis en las variables asociadas a la producción de bienes, a uno centrado en la flexibilidad, eficiencia y la calidad de los servicios prestados a los clientes. Tal tendencia, apunta a marcar un movimiento sostenido hacia una creciente ductibilidad y pertinencia de los procesos de producción, así como de los propios productos y servicios que prestan las organizaciones.

Dicha trayectoria es, por ejemplo, patente en los hitos vividos por la naciente industria de la gestión de la información. Esta industria, floreciente tras el *shock* petrolero de la década de los 70, muestra un impactante cambio en su eje de desarrollo, pasando rápidamente desde un foco centrado en el *hardware*, a uno centrado en el *software* y más recientemente, desde este, al Internet y el desarrollo de redes virtuales (Bruun y Hukkinen, 2003). Estos eventos que han marcado dramáticamente la industria, no han sido inocuos en el ámbito de los modelos de gestión organizacional de las organizaciones privadas y públicas. En este último ámbito, una ácida crítica al tamaño, rigidez y eficiencia de sus servicios han acompañado la creciente presión por una redefinición de los paradigmas organizacionales predominantes hasta la década de los 70.

El escenario descrito ha ciertamente marcado el surgimiento, a fines de los años 80 e inicios de los 90, de lo que se conoce como *Nuevo Management Público* (NMP) a merced de las reformas del sistema público impulsados por Margaret Thatcher en el Reino Unido, y Ronald Reagan en USA (Guerrero, 2004; Hood y Peters, 2004). Este concepto, al inicio demonizado por las izquierdas, ha sido con posterioridad rescatado por ellas en el transcurso del proceso de *aggiornamento* que esta corriente ha vivido tras la caída del muro de Berlín y bajo la influencia de posturas planteadas por la denominada tercera vía, animada por influyentes intelectuales tales como Anthony Giddens. Desde esta última perspectiva se argumenta la necesidad de empoderar la sociedad civil y se apunta a la mayor potencialidad de una gestión orientada a los ciudadanos,

basada en las ideas, la innovación y las redes, por sobre aquella orientada a la gestión de los recursos (McLaughlin, Osborne y Ferlie, 2002).

Las reformas a la gestión pública que estas corrientes han impulsado, se han traducido en variados arreglos a la estructura y procesos administrativos que declaran distanciarse de los paradigmas burocráticos clásicos. Estos arreglos, se han materializado en diversas iniciativas que apuntan con variados énfasis, ya sea a la descentralización, desregulación y tecnologización de la gestión pública, así como en medidas que han buscado generar mayor transparencia y accesibilidad del público a los servicios del Estado. Ello se ha expresado igualmente, por ejemplo, en reformas a los mecanismos de contratación de proveedores, una mayor focalización en la prestación de servicios a los ciudadanos, considerados ahora en tanto que “clientes” y externalización de funciones, entre las principales (Ferlie y Steane, 2002; Guerrero, 2004; Kellough y Nigro, 2005)

No obstante la potencia de esta corriente reformista, los vaivenes y controversias que han marcado la aplicación de reformas que declaran inspirarse en la NMP, han abierto un debate sobre los contenidos asociados a dicho modelo, así como sobre su sustentabilidad en el tiempo.

En este marco, algunos autores señalan que uno de los aspectos centrales que parece estar tensionado por la implantación de modelos que se inspiran en este paradigma, referiría a las discrepancias que existirían entre los supuestos subyacentes al NMP y la cultura que tiende a predominar en el ejercicio de la administración pública (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2005; Simpson y Hibbert, 2008).

En este artículo, se revisarán algunos de los aspectos críticos que han sido identificados en la implantación y funcionamiento de modelos de gestión inspirados en la NPM, y se propondrá una perspectiva analítica que permita situar los factores culturales al interior del contexto de la reforma del sector público. Esta perspectiva analítica constituye, a nuestro juicio, una base indispensable para avanzar en una línea que apunte a integrar los factores culturales en la gestión del cambio de las organizaciones públicas, viéndolos ya no como un obstáculo a la reforma de las organizaciones del sector público, sino que como una condición y recurso.

¿Qué es o no es NMP?

Una de las dificultades para establecer un balance aceptable de las experiencias de implantación del NMP, es la definición de qué es y qué no es NMP. Así, por ejemplo, Hood y Peters (2004), indican que el NPM no poseería contenidos ni contornos que lo identifiquen de modo claro. Del mismo modo, Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005) señalan que, para algunos autores, el NMP sería en definitiva, sólo una copia de estilos de gestión antiguos, diferenciándose únicamente por su fuerte orientación al servicio de atención al cliente, mientras que otros autores definirían el NPM, en términos de culturas organizacionales; enfatizando el carácter individualista que subyace a los mecanismos de control de organización y el formato menos jerarquizado de las estructuras que tienden a prevalecer en las organizaciones que aplican este modelo. No obstante la dispersión de conceptos constata por estos autores, que caracterizan distintivamente este modelo, éstos señalan que el desarrollo del NMP tendría, no obstante, etapas reconocibles a través del tiempo. Dichas etapas habrían estado determinadas, primero, por la impronta desregularizadora impulsada por los gobiernos conservadores anglosajones; una segunda fase de dispersión, definida por la variedad de experiencias realizadas en distintos países del mundo, y; una tercera fase, calificada como “edad mediana del NPM”, en la que las experiencias impulsadas bajo la inspiración del NMP tenderían a consolidarse bajo diversos formatos.

Estos autores hacen hincapié en que esta tercera fase estaría caracterizada por ciertas paradojas, como por ejemplo: la tendencia a generar estándares de validación de resultados, más propio de la lógica de la administración tradicional: centrarse en el control básico, sustentándose en indicadores observables (como en una fábrica de productos tangibles), siendo que, por la naturaleza de la actividad desarrollada en un amplio espectro del sistema público, sus procesos reales y resultados no serían fácilmente observables ni medibles.

Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005) concluyen de su análisis histórico, que existirían tres principales temas sobre los que el NPM se ha enfocado:

1. La desagregación de la estructura: estableciendo jerarquías más amplias, más planas, asociadas a una flexibilización fuerte de las prácticas y desarrollo de sistemas de información necesarios para sostener estas nuevas prácticas.
2. Competencia: Diversificando los abastecedores a través de incorporar abaste-

cedores ajenos al sistema público y con base a licitaciones.

3. Incentivo: Énfasis en incentivos monetarios en función de cumplimiento de metas. En el sector público este cambio habría tenido particular impacto sobre los grupos profesionales.

Estos ejes apuntarían, principalmente, al aumento de la flexibilidad directiva y a la adopción de estrategias orientadas al cliente. El énfasis de tal estrategia se encontraría, generalmente, en la reducción de barreras reguladoras, la mayor discrecionalidad de la gerencia, el fomento de la eficacia de la supervisión por medio de la implementación de técnicas de gestión del desempeño, y promoción del control ejecutivo sobre los funcionarios (Kellough y Nigro, 2005).

El NMP Enjuiciado

Independientemente de la crítica ideológica realizada a la NMP por sus nexos con las propuestas de los gobiernos de Thatcher en el Reino Unido, y Reagan en USA -y que colocan esta perspectiva bajo la sospecha de buscar privatizar las funciones del Estado (Guerrero, 2004)-, otras críticas han surgido referidas a sus contenidos particulares. Revisaremos a continuación, algunos de los aspectos más críticos que se inscriben al interior de esta controversia.

Lo público y lo privado

Como ya se señala, según Guerrero (2004), la nueva gerencia pública sería una visión privatizadora de lo público. Tendría por propósito la privatización del Estado, conllevando la renuncia al gobierno político, plegándose a la lógica de la gestión económica. La introducción del NMP tendría su origen según este autor en la intención de establecer mercados intra-estatales, y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano. Se introduciría así, el “espíritu empresarial” en el gobierno, y los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Tal orientación, señala Guerrero, tendría por justificación la necesidad de corregir las características de pasividad, conservadurismo, naturaleza técnica tradicional y mecánica, atribuidas a la administración pública por sus detractores. Consistentemente con esta perspectiva, para Ashworth, Boyne y Delbridge (2007), se ha ido estableciendo la idea que la posibilidad de cambio del sector público se asociaría a su desinstitucionalización. Desde este prisma, un aspecto relevante de la discusión en torno a la reforma

del sector público, rondaría, entonces, en torno al contraste que se tiende a operar entre la gestión del sistema público en relación a aquella que se atribuye como característica de la gestión en el sector privado.

Una de las variables que ciertamente afectaría críticamente el modo de gestión de ambos sectores sería el de la respectiva naturaleza de su propiedad, cuestión determinaría sustantivamente sus lógicas de operación. Así, por ejemplo, se asume que la modalidad de toma de decisiones estratégicas, suelen ser muy diferentes en organizaciones en las cuales los dueños son accionistas o familias, que en aquellas de carácter público, en las que los responsables deben tomar en cuenta no sólo las necesidades y expectativas de los destinatarios del servicio, sino que también de una compleja red de actores institucionales y políticos. Esto implicaría contar con variados y, a menudo, pesados mecanismos y dispositivos de identificación de expectativas, consultas y coordinaciones (Nutt, 2005).

Es así que, las decisiones estratégicas en organizaciones públicas requerirían el desarrollo de numerosas transacciones, cuyas dificultades acarrearían inercia en las decisiones y procesos de ejecución de las decisiones. En el sector público, dichas transacciones derivarían en frecuentes conflictos de interés entre los distintos actores sociales e institucionales. Para muchos de estos actores, sería más importante el criterio y juicio de equidad con respecto al trato otorgado que el de productividad o eficiencia. Y, según lo puntualiza Nutt (2005), los distintos criterios de equidad, así como los criterios de adecuación del desempeño de las organizaciones públicas, tenderían entonces a ser considerados como argumentables y sujetos a decisión social en cuanto a sus contenidos y relevancia. Tal situación, ubicaría nítidamente los criterios de evaluación del desempeño institucional de las organizaciones públicas en el plano de lo político, más que en el del *management*.

De este modo, según Nutt (2005), por efectos de la densidad que presenta la red de agentes de influencia en la toma de decisiones que participa del sector público, su autonomía y flexibilidad tenderían a ser generalmente más baja en comparación al sector privado, siendo igualmente menores las zonas de influencia y recursos que contarían los responsables del sector público para realizar inversiones en el desarrollo de los nuevos sistemas de gestión. Más aun, señala este autor, aun cuando los recursos podrían eventualmente estar disponibles, por ejemplo, para realizar estudios que permitiesen contar con información sobre las necesidades efectivas que presentan los

usuarios, los profesionales del sector público se mostrarían renuentes a destinar recursos para ello, pues implicaría desviarlos de las funciones operacionales propias de la prestación del servicio.

Analizando las diferencias de estilo cognoscitivo entre los directivos del sector privado y del sector público, Nutt (2005) encuentra que, mientras los directivos del sector privado parecen colocar una excesiva confianza en datos e indicadores -sin considerar de modo relevante factores de negociación con los actores que pudiesen verse afectados- los directivos del sector público, tenderían por su parte a hacer un énfasis demasiado grande en la negociación, con escasa consideración de los requerimientos de desarrollo de redes que agreguen eficiencia y den sustentabilidad a su gestión. Consecuentemente, según plantea este autor, en el sector público, las decisiones estratégicas tenderían a tomarse con menor soporte de información dura relativa a la evaluación de alternativas, comparativamente a lo que sucede en organizaciones del sector privado. No obstante, en el propio sector público cabe distinguir situaciones diferenciales entre organizaciones según los marcos de gestión que las regulan. En efecto, existen diferencias sustantivas entre los marcos regulatorios que enmarcan el quehacer de servicios que operan esencialmente funciones de administración del Estado (como son los servicios ministeriales, por ejemplo), de aquellos que regulan el funcionamiento de organizaciones que realizan funciones de producción de bienes y servicios considerados estratégicos, pero que no necesariamente hacen parte del *core* de la gestión estatal (como son por ejemplo en Chile las empresa Metro S.A., Enap y Codelco).

Hecha esta distinción, es necesario considerar que a pesar del cambio de *status* formal del régimen de propiedad que ocurre en las empresas públicas, al transformarlas en sociedades anónimas, el propietario sigue siendo el Estado. Ello daría, según Guerrero (2004), un alcance limitado a los rangos de libertad efectivos, al interior de los cuales dichas empresas pueden actuar la gestión empresarial, ya que, dicho cambio de *status*, sólo modificaría la forma de organización del aprovisionamiento de bienes y servicios que estas empresas producen, y no alteraría sustantivamente el contexto bajo el cual las transacciones con los distintos agentes sociales se realizarían. Por su parte, DeHart-Davis (2008), plantea que, por lo general, se asume el supuesto de que las organizaciones públicas tienden a ser más burocráticas que las organizaciones privadas, producto de la densa trama de reglas que habitualmente regula su funcionamiento. Tal situación, explicaría los consabidos impactos organizacionales negativos

que se le atribuye al sector público, tales como: tendencia a ofrecer servicios lentos, degradados, y una mayor enajenación directiva.

Otra premisa general que se ha tendido a asumir, es que las organizaciones privadas no estarían necesariamente sujetas de modo insoslayable a las presiones de los mercados, pudiendo éstas realizar opciones estratégicas, tales como la especialización en un mercado particular, u operar en una variedad de mercados, buscar una posición competitiva con bajo costo o alta calidad, e intentar, por ejemplo, proteger o incrementar su parte del mercado, etc. (Meier, O'Toole, Boyne y Walker, 2006). Se asume igualmente, que tales alternativas de ajuste estratégico estarían ciertamente menos disponibles para las empresas públicas. No obstante esto, Meier, O'Toole, Boyne y Walker, (2006), plantean que, independientemente de los más exigüos márgenes de acción con los que cuentan las instituciones públicas, la adecuación contingente de la estrategia organizacional con respecto a las características del entorno en le que se insertan, operaría de un modo similar que en el sector privado, y que sólo existirían diferencias en cuanto a la extensión en que las posibilidades de operar ajustes estratégicos se encontrarían disponibles para uno y otro sector. Cabe destacar, entonces, que al igual que en el sector privado, las instituciones públicas se inscribirían en contextos de acción específicos, con requerimientos, posibilidades y obstáculos particulares y que si bien ellos determinarían en un amplio rango su libertad de acción, existirían no obstante márgenes para operar decisiones estratégicas en materias relativas tanto a los focos que privilegien en su accionar, así como a sus modalidades de funcionamiento.

Reconocer estos márgenes de libertad decisional es relevante si se considera que el sector público, como veíamos, no es homogéneo en sus condiciones de acción, ya sea según el carácter de su actividad (propia a la gestión del Estado o de gestión empresarial), como en cuanto a los entornos en los que se inscriben (el entorno de un ministerio, como el de educación es sin duda muy distinto al que debe responder, por ejemplo, el ministerio de obras públicas o el de justicia).

Estos antecedentes avalan la idea que las instituciones públicas, más que operar con un modelo de gestión organizacional estándar conducente a regular rígidamente sus relaciones con el entorno, consideran la definición de estrategias particularizadas de relación atendiendo a sus propósitos, recursos disponibles y contextos en que su ac-

cionar debe desenvolverse, y por lo tanto definan estructuras y procesos, también de carácter específico, que las soporten.

La despolitización de la gestión pública

Una de las aspiraciones subyacentes de la reforma del sector público apunta a su despolitización. Esto, para efectos de enfatizar el carácter técnico, racional y pragmático de su gestión.

Sin embargo, los críticos del NPM hacen notar que las nuevas reformas de la gerencia pública se basan a menudo en el cuestionamiento de las burocracias profesionales, las que, en alguna medida, en el sistema público tradicional habrían alcanzado espacios de autonomía que la habría colocado fuera del control directivo y político (Kragh Jespersen, Maltha Nielsen, y Sognstrup, 2002). Por su parte, Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005), señalan que la implementación de medidas tendientes a despolitizar la gestión pública propiciadas por el NMP habrían tenido efectos problemáticos. Esto, al desalinear la actividad de los organismos públicos de las decisiones políticas y al generar gerencias corporativas fuertes, obsesionadas con objetivos organizacionales intermedios más que preocupados de brindar servicios eficaces.

Hood y Peters (2004), reportan a su vez, la existencia de estudios internacionales que muestran que contrariamente a lo esperado, producto de la mayor discrecionalidad en materia de contrataciones y despidos con la que contarían los directivos de las instituciones reformadas, éstas se habrían vuelto más politizadas. Esto, dado que los políticos (representantes electos, partidos políticos, agentes de influencia) tenderían a intervenir de modo más frecuente para incidir en dichas decisiones. Consistentemente con esto, Pandey y Wright (2006), apuntan que en este contexto, cierto tipo de influencia política que se ejercería sobre las instituciones reformadas, tendría como efecto el de incrementar la ambigüedad con respecto a sus metas organizacionales, situación que a su vez tendría por efecto directo el incremento creciente de la ambigüedad de rol de los actores al interior de la estructura organizacional.

En Chile, los resultados de la puesta en marcha de los procesos de selección y designación de directivos por parte de la Alta Dirección Pública, son sin duda demostrativos de los últimos argumentos expuestos: Si bien es innegable que los mecanismos de designación empleados resguardan el cumplimiento de ciertos estándares profesionales, no es menos cierto que estas designaciones no han estado exentas de influencias

desde el ámbito político.

Desregulación, externalización y gestión con base a incentivos

El ampliamente compartido diagnóstico relativo al excesivo entramado regulatorio que aquejaría a la gestión pública, sería el que se encontraría a la base del desarrollo de estrategias gubernamentales -sobre todo manifiestas en países anglosajones, tales como el Reino Unido, USA, Nueva Zelandia y Australia-, tendientes a reducir las reglas internas vigentes en el sector público. Esto, bajo la premisa que el exceso de reglas inhibirían la creatividad y flexibilidad organizacional. Así, según esta lógica, la desregulación, al reducir la burocracia permitiría, en última instancia, el desarrollo de mayor energía emprendedora por parte de los directivos de los servicios públicos y mejoras en su funcionamiento organizacional. No obstante, según lo señala DeHart-Davis (2008), el arreglo de los dispositivos regulatorios, incluyendo la desregulación de los procesos organizacionales, requeriría contar no sólo con la indispensable capacidad técnica que los haga operacionalmente viables, sino que igualmente necesitaría de la aceptación y cooperación de aquellos que deban en definitiva ser los responsables de explicar, hacer cumplir o conformarse a la aplicación de las reglas.

En este contexto, según Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005), la necesidad de incrementar la eficiencia de la gestión pública, habría motivado el desarrollo de sistemas de gestión organizacional basado en incentivos y por cumplimiento de metas tipificadas. No obstante, según estos autores, la combinatoria entre incentivos particularizados e indicadores basados en observables produciría efectos perversos, orientando la actividad de los empleados hacia focos que afecten los indicadores, más que hacia el cumplimiento de propósitos determinados por criterios de efectividad de los servicios prestados. Estos autores afirman que el foco en los indicadores se traduciría en que el accionar del sector público, tendería a privilegiar más bien criterios de volumen de acciones y tasas de cobertura, más que los efectos esperados de tales acciones. Y concluyen que, dada la dificultad para traducir pertinentemente este tipo de indicadores para controlar y evaluar los procesos y resultados de la actividad efectivamente desplegada por los organismos públicos, su uso redundaría, entre otras cosas, en la dilución de la responsabilidad de gerenciamiento de los procesos.

En un mismo sentido, Hood y Peters (2004), señalanque, en ciertos casos, el NMP adopta conceptos fuertemente normativos, apuntando a establecer criterios e indica-

dores de funcionamiento satisfactorio de los procesos y de los servicios; perspectiva que asociaría al NMP a la aplicación de modelos, tales como, los propiciados por las normas ISO, los que ciertamente se ubican en un polo distante de la lógica de flexibilidad al origen de la corriente que ha sustentado el desarrollo del NMP. Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005), señalan que existiría evidencia que indicaría que, en lugar de facilitar el funcionamiento y desarrollo de la organización y sus servicios, la puesta en marcha de dichos modelos de gestión organizacional tenderían a fragmentar y desvirtuar los procesos organizacionales. Apuntan igualmente que los funcionarios encontrarían frecuentes dificultades para dar cobertura adecuada a la amplia gama de temas y procesos a los que deben responder, haciendo no sólo engorrosa la medición del desempeño efectivo, sino que también el logro de las metas definidas formalmente.

Otra crítica recurrente a los sistema de gestión organizacional, es que ellos acarrear la pérdida de protecciones del empleo y el establecimiento de sistemas flexibles de contratación (Kellough y Nigro, 2005). Ello ha agregado ingredientes a la crítica relativa a la producción de inequidades en materia de remuneraciones, beneficios y derechos que ha acompañado el ejercicio de externalización de funciones y a la flexibilización del trabajo en general, y ,que en Chile, dio lugar a la dictación de la ley que regula la subcontratación, cuya aplicación al propio sector público no ha ido sin dificultades. Del mismo modo, tal como lo indican Hood y Peters (2004), la extensa práctica de externalización de numerosas actividades desarrolladas por la administración pública, sería otro ejemplo paradigmático del supuesto de control con base a una lógica de producción fabril predominante en la implantación efectiva del NMP. Dicha lógica, tendería a enfatizar la distinción fragmentaria entre distintos procesos, situación que facilitaría el traspaso de la ejecución de ciertos procesos hacia terceros. Del mismo modo tal lógica fabril, al trasladar la ejecución de ciertos procesos y servicios prestados por parte los servicios públicos hacia terceros, habría generado una marcada disminución de controles directos de estos. Tal situación habría derivado en una merma de los mecanismos de retroalimentación y de la capacidad de influencia, que los funcionarios del sistema público tendrían sobre las actividades que subyacen a la producción de los resultados organizacionales (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2005).

Es de destacar que la reducción de controles directos, no habría redundado necesariamente en una disminución de los costos finales, la efectividad y eficiencia de producción de los servicios públicos o la misma burocracia que se buscaba atacar. Esto,

pues por los requerimientos de *accountability* a los que la gestión pública ha debido crecientemente atenderse, se habría tendido a generar en paralelo un complejo sistema de controles indirectos, los que tendrían por finalidad realizar el control del cumplimiento de requisitos exigidos y condiciones contractuales acordadas con los prestadores externos de los servicios, así como del seguimiento de los avances de las actividades de los servicios que las instituciones públicas tienen bajo su responsabilidad, los cuáles serían ejecutados por terceros. La tarea de administrar tales sistemas de control indirecto, recaería igualmente en los empleados del sistema público, consumiendo cuotas importantes de sus energías. Tales energías se desviarían de la prestación de los servicios hacia actividades de control, haciendo a su vez derivar los roles de muchos empleados públicos hacia dichas actividades de control y gestión de contratos, alejándolos de funciones directamente vinculadas con la producción de los servicios.

En el ámbito público, tal dinámica tendría efectos significativos tanto sobre las identidades profesionales y motivación de sus funcionarios, así como sobre las competencias efectivas que las nuevas formas de ejercicio de la función pública exigirían. Así, se tendería a generar un fenómeno en el que numerosos funcionarios se encontrarían a la vez: a) sobrecalificados en lo específicamente técnico al reducirse o cesar su ingerencia directa sobre los proyectos y acciones destinados a los beneficiarios finales de los servicios, y; b) subcalificados en los conocimientos y habilidades propias a la gestión y control de los contratos ejecutados por terceros. Paralelamente, los terceros llamados a asegurar los servicios contratados por el sector público, estarían sujetos a realizar numerosos procedimientos, certificaciones, garantías y presiones sobre sus costos, que a la larga, desincentivarían su participación y afectaría la calidad de sus prestaciones. Mientras que los usuarios finales de los servicios contratados, también verían a menudo complejizada la forma de acceder a servicios externos al verse forzados de pasar por los procedimientos exigidos para ello, no viendo necesariamente una mejora en la calidad o costos finales en ellos. En Chile, el escenario descrito se ve expresado en las frecuentes quejas que, tanto usuarios como prestadores de servicios, plantean con resignación ante los mecanismos que impone el uso del portal Chile-Compra.

En este contexto, haciendo el balance de los resultados obtenidos por la puesta en aplicación de estos sistemas de gestión organizacional promovidos por el NMP, Kellough y Nigro (2005), señalan que estos levantan generalmente duda sobre cuán acertada sería dicha estrategia para mejorar el desempeño y la motivación de los em-

pleados públicos afectados por ellas. Estos autores, van incluso más lejos y apuntan a la posible inadecuación de las teorías de la motivación y de cambio organizacional que sirven habitualmente de marco referencial para implantar las reformas en las instituciones públicas. Tal conclusión coincide con la crítica de Mintzberg al uso del planeamiento estratégico como herramienta de cambio cuando se aspira a desarrollar estructuras flexibles y descentralizadas, señalando que ese tipo de enfoque de proceso tiende a reforzar la centralización y estilo jerarquizado de la toma de decisiones.

En contraste con los argumentos críticos expuestos, Berry (2007), por su parte, plantea una visión menos pesimista, y rescata las propuestas de Osborne y Gaebeler (1997). Berry asume que se requeriría sólo introducir una mayor flexibilidad en la planificación estratégica de las organizaciones públicas, haciendo foco en su misión; clarificando la definición de propósitos y medidas operacionales; orientándose mayormente a los resultados, la gestión de la descentralización, escucha y cobertura de las necesidades de sus clientes; el uso de estándares de calidad y desarrollar una cultura orientada al cambio y a la innovación. Vale decir, según el autor, los problemas detectados en la implantación del NMP se resolverían con más NMP.

Contradiendo esta última postura, Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005), indican que los mecanismos de cuasi-mercado, introducidos a fines de los 90 por el NMP, se estarían eliminando a favor de controles gubernamentales directos. Tal retorno a mecanismos de control directo, sería producto de las dificultades que la estrategia del NMP generaría para ejercer adecuados controles fiscales de la gestión. Esto, con el consecuente incremento del fraude asociado a la relación con proveedores. El incentivo a la competencia en materia de aprovisionamiento se habría así visto paulatinamente estancado.

Relaciones con el entorno

Siguiendo una lógica contingente, se ha tendido a reconocer que, cuanto mejor es el ajuste que una organización alcance con su entorno, mayores probabilidades tendría ésta de obtener la ayuda financiera y política que requiere para mejorar su funcionamiento (Meier, O'Toole, Boyne y Walker, 2006). Ciertos autores señalan, sin embargo, que el desarrollo del NMP no respondería a una búsqueda genuina de soluciones que le permitan un acoplamiento eficiente y constructivo con su entorno, sino que a lograr, fundamentalmente, un incremento de la legitimación de las instituciones públi-

cas que lo practican. Por ejemplo, Ashworth, Boyne y Delbridge (2007) plantean que uno de los mecanismos recurrentemente empleado por las organizaciones para ganar legitimación social, sería el desarrollo de procesos isomórficos, tendientes a buscar asemejarse a aquellas instituciones que gozan ya de alta legitimación en su entorno. Tal proceso, estaría determinado por la acción de distintas fuerzas que se ejercerían sobre las organizaciones. Estas fuerzas serían, según estos autores, de tres naturalezas distintas: miméticas, coactivas y normativas; las que separada o conjuntamente, inducirían a adoptar modelos organizacionales independientemente de la existencia de necesidades internas en las organizaciones.

Siguiendo esta perspectiva, es posible pensar que buena parte de las iniciativas inspiradas en el NPM, podrían tener por origen estas presiones isomórficas, las que operarían independientemente de las necesidades efectivas de cambio organizacional que las instituciones públicas tuviesen. Tal situación explicaría, por ejemplo, algunos de los desalineamientos que se pueden identificar frecuentemente entre las metas y procesos reconocidos y practicados por los funcionarios con respecto a las estructuras, sistemas y procesos reconocidos formalmente por la institución. Así, las decisiones relativas a estructuras y procesos, no estarían necesariamente definidas con base a objetivos operacionales reconocidos y practicados por los empleados de las instituciones públicas, sino que bajo un supuesto normativo externo de deseabilidad o de lo que se ha denominado como “buenas prácticas” socialmente validadas. Dicho de otro modo, el discurso asociado al NMP, se encontraría a menudo desvirtuado por efecto de estas presiones isomórficas. De tal manera que, la implantación de modelos inspirados en el NMP, en lugar de mantener su impronta pragmática y técnica, tenderían a transformarse en un discurso y prácticas con connotaciones políticas, cuya finalidad sería más la legitimación social de los actores que promueven este modelo, que el logro de mayor efectividad de la gestión pública.

Organización pública y cultura

Si se apunta a un análisis de la conveniencia y de las estrategias a seguir en el desarrollo de la perspectiva de desarrollo organizacional de las instituciones públicas chilenas, basándose en las propuestas derivadas del NMP o de las propuestas que han surgido en pos de optimizarlo, corregirlo o sustituirlo, hemos de convenir a partir de los antecedentes revisados en los anteriores puntos, que ello supone considerar al menos:

a) Las condiciones de sustentabilidad que requiere tal desarrollo, y; b) Los propósitos al que dichas alternativas responden.

Un aspecto crítico a evaluar, para dar cuenta de estas consideraciones, es el grado de congruencia de éste, u otro modelo de gestión pública a desarrollar, con el sustrato social y cultural que prevalece entre los colectivos de empleados del sector público, así como del trasfondo cultural de las expectativas de sus usuarios, beneficiarios y *stakeholders*. Entendemos que esta es condición básica para la adopción y soporte de cualquier modelo de gestión que se implante en cualquier organización, pero que resulta particularmente relevante para el desarrollo institucional y operacional del sistema público. Esto, tanto por el carácter entramado y menos diferenciado de las relaciones y dinámicas de influencia que, tal como se ha visto, prevalece entre los distintos actores de este sector en relación a lo que sucede en el área privada, como por la forma histórica bajo la cual las organizaciones públicas se han ido constituyendo y definido condiciones y modalidades particulares de operación.

En un anterior texto (Díaz, 2008) señalábamos que las bases sociales, culturales e históricas sobre las que se dado el desarrollo de las organizaciones chilenas, tensionadas por la incorporación de variados y sucesivos paradigmas de gestión y tecnológicos, tendían a incentivar la aparición de formas de construcción organizacional caracterizadas por:

1. **Procesos de agregación discretos de tecnologías y segmentos organizacionales:** Los sistemas tecnológicos y organizacionales son incorporados a las organizaciones con fuertes discontinuidades en cuanto a su filiación históricas (las nuevas estructuras y tecnologías no “emergen” de las anteriores, sino que se implantan por transferencia desde otras realidades, yuxtaponiéndose a las pre-existentes), filosóficas (lógicas tecnológicas y de operación distintas entre sí) y generacionales (nuevas estructuras organizacionales y nuevas tecnologías a menudo son acompañadas por incorporación de nuevas personas que las ocupan, exacerbando la segmentación de los colectivos organizacionales).
2. **La fragmentación funcional, social y cultural de su actividad y de sus colectivos sociales:** Pérdida del sentido colectivo y complementario de la actividad organizacional, desarrollo de áreas y roles estanco. Desdibujamiento y debilitamiento de las representaciones compartidas, extensión de la exégesis de reglas (interpretaciones diversas) y de prácticas casuísticas (cada situación a gestionar

se transforma en un caso en si mismo, ajeno a la necesaria generalización y sistematización de los procesos de acción que el desarrollo de una organización requiere).

3. **El cambio compulsivo y recurrentes de sus estructuras como respuesta privilegiada frente a dificultades operacionales, financieras o de acoplamiento con sus entornos:** Disociación del nexo al interior de la cadena misión, visión, estrategia, procesos, estructura. Tendencia a operar sobre este último eslabón, obviando la consideración previa de los anteriores: las decisiones en materia de estructura tienden a fungir como determinante o como sustituta de las decisiones en materia de procesos, estrategia, visión y misión. Tales cambios compulsivos y recurrentes de las estructuras tienden además a diluir el perfil y alcance de los roles que las personas ejercen dentro de la organización, exacerbando tanto el desarrollo de lógicas de competencia por el poder, como lógicas complementarias de resignación y pasividad.

Tales características, dificultarían ciertamente la aparición de representaciones colectivas sustentadas en la actividad funcional compartida, condición necesaria para una flexibilidad orgánica como la que supone el pensamiento subyacente al NMP o, como lo sugieren ciertos autores, para "virtualizar" masivamente el servicio público por medio de la incorporación de TI o TIC'S (tecnologías de la información y de la comunicación).

Como se ha dicho, la adecuada flexibilización de los procesos organizacionales requieren contar con representaciones compartidas e identidades de rol fuertes (Simpson y Hibbert, 2008), que permitan a los actores operar al interior de lo que los anglosajones denominan como el "*big picture*", de modo de contar con suficientes certezas con respecto a qué, cómo, cuando, para qué actuar y con cuales criterios de resultados operar. El desarrollo de representaciones compartidas adecuadas suponen la consolidación de las "comunidades de práctica" (Lave y Wegner, 1991; Wegner, 1999) desarrolladas a través del tiempo al interior de las organizaciones.

La consolidación de "comunidades de práctica" al interior de las organizaciones, requiere a su vez, de un proceso de socialización de las reglas y prácticas en juego, de modo que los miembros de los colectivos generen interpretaciones, a lo menos, sintónicas de ellas, y que les permita integrar los niveles prescritos (sistemas y reglas formales), con aquellos propios de las negociaciones de espacios, roles y criterios que surgen

y operan por efectos de lo imponderable de la cotidianidad y de las contingencias entre actores, actores y sistemas y entre sistemas (sistemas y reglas informales). La negociación que se establece en dichas zonas indefinidas son, por cierto, claves para la efectividad organizacional (Larraín, 2009)

En este marco, parece útil considerar en los procesos de reforma institucional no desestimar las competencias, redes sociales y culturas previamente existentes en los espacios de trabajo, pues éstas son recursos indispensables para favorecer la apropiación de las nuevas condiciones de operación y la incorporación de nuevas tecnologías, reglas o procesos (Díaz, 2005)

Discusión

Las críticas al carácter burocrático de la administración pública, y la necesidad de flexibilizarla y acoplarla a los requerimientos de sus usuarios y proveedores, ha tenido una fuerte acogida ideológica en los discursos de las élites empresariales, gubernamentales, políticas y académicas en Chile. Éstas han abrazado entusiastamente posturas favorables a la modernidad, entendida operacionalmente, con distintos énfasis según el período y actores de referencia, como una combinatoria de descentralización, flexibilidad, transparencia y tecnología. En Chile, la puesta en marcha de esta lógica, ha seguido sensiblemente la tendencia internacional, partiendo con los procesos de municipalización de la salud primaria y la educación durante el gobierno militar, enfatizándose también en diversos servicios públicos la externalización de funciones no sólo anexas, sino que también medulares a la naturaleza de las prestaciones brindadas por ellos.

Los gobiernos democráticos, por su parte, han tendido a poner el acento en iniciativas que buscan principalmente facilitar el acceso a la información y a reducir los tiempos de tramitación. Esto, ya sea por medio de la dictación de normativas que hacen exigibles ciertos derechos y obligaciones respecto del acceso a la información pública, y al cumplimiento de ciertos plazos límites; como por medio de la introducción de tecnologías de la información que hagan más directo al público tales transacciones. Dichas iniciativas, al igual que lo reportado en otros países (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler 2005), en Chile, no han estado exentas de dificultades y contradicciones. La municipalización de los servicios de salud primaria y educación pública, aún es motivo de controversia y cuestionamientos, y han sido objeto, durante los gobiernos de-

mocráticos, de medidas que tienden a contradecir los supuestos de flexibilidad propugnado por la NPM, tales como la dictación de los estatutos docentes y de la salud primaria.

Del mismo modo, la estrategia de externalización de funciones, ha vivido durante los gobiernos democráticos una suerte cambiante. Éstas han seguido un ciclo expansivo en sus primeros años, y sufrido posteriormente un drástico vuelco tras la dictación de la ley de subcontratación en el 2006, la que delimita la aplicación de esta práctica. Muchos indicios apuntan a señalar que la reforma del sector público en Chile aun no encuentra un tono, una forma, y una dirección con contornos claros y satisfactorios para los distintos agentes involucrados.

Desde el contexto que se desprende de esta rápida revisión, es posible pensar que la puesta en práctica de modelos de gestión organizacional en el sector público, como es el caso del NMP y sus derivaciones -sin considerar las características y requerimientos específicos de nuestras organizaciones públicas, sus actores y sus contextos-, puede constituir un factor suplementario de dispersión de los referentes en torno a los cuales se articula el trabajo colectivo de sus empleados. Ello, probablemente conduciría a que la innovación organizacional que se pretende realizar por medio de estas reformas, se traduzca en dinámicas marcadas por una simple lógica de ensayo y error y, la flexibilidad derive en un mero ejercicio casuístico.

En el contexto de este debate, algunos autores plantean la emergencia de un mundo del post NPM, pues la visión asociada a dicho modelo se encontraría agotada o al menos desacreditada (Ferlie y Steane, 2002). En un mismo sentido, Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2005), señalan que el NPM ya habría muerto, dando paso a otras formas de organización, partiendo de la influencia de otros factores, tales como la incorporación de tecnologías de la información (TI). Afirman estos autores, que los cambios instrumentales introducidos vía la implantación masiva de TI, habrían tenido efectos amplios y profundos en los planos cognoscitivo, del comportamiento, organizacionales, políticos, y culturales.

En los últimos años, se ha ido consolidando una opinión tendiente a afirmar que el camino de las reformas del sector público no pasa por cambios en su estructura y procesos organizacionales, si no que en la instrumentación tecnológica que se incorpore. Heintze, y Bretschneider (2000), por ejemplo, indican que la evidencia disponible en

materia de restructuración e incorporación de TI en la administración pública, mostraría una escasa incidencia de los arreglos de estructura sobre el incremento del desempeño organizacional, mientras que la incorporación de TI tendría un efecto significativamente positivo sobre éste.

Creemos por nuestra parte, que es ilusorio suponer que una adecuada y productiva reforma del sector público pueda resultar sólo de su tecnologización. Si bien, experiencias como la reforma del Servicio de Impuestos Internos (SII) en Chile, son frecuentemente tomadas como referencia paradigmática de las virtudes de la tecnologización del servicio público, creemos que para avanzar en este debate es necesario rescatar el hilo conductor que permita unir procesualmente los requerimientos de ordenamiento y construcción de referenciales colectivos, de naturaleza cultural -y eventualmente normativa- con aquellos de la flexibilidad y modernización tecnológica hoy asociados al NMP y sus versiones derivadas. Esto, porque la amplia mayoría de los servicios públicos operan en escenarios bastante menos sistematizables proceduralmente y estables que aquel que define, por ejemplo, el quehacer del SII.

Del mismo modo, compartimos lo planteado por diversos autores que ponen énfasis en las tensiones democratizadoras que han acompañado la formulación de valores alternativos al NPM, tales como, las exigencias de democratización de los mecanismos empleados para determinar las estrategias, productos y servicios en torno a los cuales se articule la actividad de las instituciones públicas (Andrews, 2003; Ferlie y Steane, 2002). La operacionalización de tales valores, podría ser entendida como una oportunidad para superar las contradicciones que han marcado el intento de separación radical entre administración pública y política que caracteriza el NMP (Guerrero, 2004).

Se postula desde esta perspectiva, que sería posible articular dialécticamente -y no dicotómicamente-, la discusión en torno a los nuevos modelos de *management* del sector público, atendiendo a su congruencia instrumental en relación a la construcción histórica y cultural de los colectivos que hacen parte de una organización particular con respecto a sus contextos de inserción y acción. Desde la lógica que se ha expuesto aquí, parece sensato pensar que cualquier proceso tendiente a modificar las prácticas y modalidades de gestión en el sector público ganaría en efectividad y proyección si logra:

1. Sustentarse en un análisis circunstanciado de los procesos y representaciones

funcionales de los agentes que participan de la actividad y dinámicas de la organización.

2. Identificar y relevar los aspectos medulares de la cadena que va desde la misión a la estructura, y de la estructura a la definición de roles.
3. Desarrollar estrategias de socialización que favorezcan la apropiación en continuidad de los cambios que se promuevan.
4. Favorecer los procesos de articulación más que la particularización de metas.
5. Resguardar el necesario equilibrio entre los espacios formales e informales de actividad.
6. Poner las tecnologías en función de los requerimientos organizacionales y no a la inversa.
7. Definir mecanismos explícitos de participación de los actores sociales e institucionales que inciden en su accionar.

Cabe en este contexto destacar entonces que, creemos que la modernización y transformación del sector público se encuentra aun en deuda con la necesaria consideración y conexión con los procesos de actividad efectivos puestos en juego por los actores, así como con la comprensión de los fenómenos identitarios que todo proceso de transformación implica.

La perspectiva que escuetamente se ha esbozado aquí, se sustenta fundamentalmente en dos ideas. La primera, supone que los modelos de gestión son en definitiva, sólo idealizaciones que requieren asentarse en la realidad material, social y cultural en la que se inscriben. La segunda, asume que las identidades laborales, son articulaciones de significados que se configuran socialmente en el tiempo a la sazón de la actividad orientada a fines. Así, en vistas del análisis, como del arreglo de las condiciones y dinámicas de operación de las instituciones públicas, ambas dimensiones debieran ser consideradas, en razón de los contextos efectivos al interior de los cuales se desenvuelve la actividad de los actores, como en relación a las subjetividades e intersubjetividades que se encuentran instaladas en dichos contextos (Díaz, 2006). Dicho de otro modo, creemos que aspiraciones subyacentes al discurso del NMP, tales como la de

flexibilidad, descentralización, desregulación, tercerización, etc., no pueden constituir un fin en sí, y que su pertinencia debe evaluarse en función de los propósitos organizacionales, así como de sus recursos y contextos de acción.

Referencias

- Andrews, M. (2003). New public management and democratic participation: complementary or competing reforms? *A South African Study International Journal of Public Administration*, 26(8/9), 991-1015.
- Ashworth, R., Boyne, G., y Delbridge, R. (2007). Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 165-187.
- Berry, F. (2007). Strategic planning as a tool for managing organizational change. *Journal of Public Administration*, 30, 331-346.
- Bruun, H., y Hukkinen, J. (2003). Crossing boundaries: an integrative framework for studying technological change. *Social Studies of Science*, 33(1), 95-116.
- DeHart-Davis, L. (2008). Green tape: a theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research*, 19, 361-384.
- Díaz Canepa, C. (2008). Organizaciones flexibles, incertidumbre e identidad. En A. Soto Roy (Ed.), *Flexibilidad Laboral y Subjetividades*. Santiago de Chile: LOM.
- Díaz Canepa, C. (2006). Subjetividad e intersubjetividad: una lectura desde la psicología cultural. *Revista Castalia*, 10, 45-58.
- Díaz Canepa, C. (2005) Transferring technologies to developing countries: a cognitive and cultural approach in intelligence and technology. En R. J. Sternberg y D. Preiss (Eds.), *Intelligence and technology*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2005). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research*, 16, 467-494.
- Ferlie, E., y Steane, P. (2002). Changing developments in mpm. *International Journal of Public Administration*, 25(2), 1459-1469.
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo "Management" público. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(25), 5-9.
- Heintze, T., y Bretschneider, S. (2000). Information technology and restructuring in public organizations: does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 801-830.
- Hood, Ch., y Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Kellough, J., y Nigro, Ll. (2005). Dramatic reform in the public service: at-will employment and the creation of a new public workforce. *Journal of Public Administration Research*, 16, 447-466.

- Kragh Jespersen P., Maltha Nielsen, L., y Sognstrup, H. (2002). International professions, institutional dynamics, and new public management in the Danish hospital field. *Journal of Public Administration*, 25(12), 1555–1574.
- Larraín, T. (2009). *Microprocesos de coordinación local en el sistema educacional chileno: estudio indagatorio de la perspectiva de directivos de establecimientos básicos y de su administración municipal*. Tesis de Doctoral en Ciencias de la Educación. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lave, J., y Wegner, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press.
- McLaughlin, K., Osborne, S., y Ferlie, E. (2002). New public management: current trends and future prospects. En C. Snow, (Ed.), *Organizational strategy, structure, and process*. New York: McGraw-Hill.
- Meier, K., O'Toole, L. Jr., Boyne, G., y Walker R. (2006). Strategic management and the performance of public organizations: testing venerable ideas against recent theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 357–377.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press.
- Nutt, P. (2005). Comparing public and private sector decision-making practices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 289–318.
- Osborne, D., y Gaebeler, P. (1997). *Banishing bureaucracy*. Reading: Addison-Wesley.
- Pandey, S., y Wright, B. (2006). Connecting the dots in public management: political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 511–532.
- Simpson, B., y Hibbert, P. (2008). Tradition and identity change in public sector science organizations. *Journal of Public Administration*, 31, 1110–1126.
- Wegner, E. (1999). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. UK: Cambridge University Press.