

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Ramíó Matas, Carles; Salvador Serna, Miguel
Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los
sistemas de servicio civil
Buen Gobierno, núm. 3, julio-diciembre, 2007, pp. 92-110
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660524009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil

Por Carles Ramió Matas y Miquel Salvador Serna

INTRODUCCIÓN

El presente artículo propone una revisión de los procesos de reforma administrativa desde una perspectiva neoinstitucionalista que permita identificar las dinámicas de cambio en los sistemas de servicio civil y las dificultades que éstos deben afrontar. A modo de visión complementaria, esta aproximación permite introducir el impacto y los resultados efectivos del creciente peso

de los referentes internacionales y las presiones para reformar la administración pública. El artículo pretende identificar algunos de los principales factores que explican tanto el alcance de los impactos de las iniciativas modernizadoras como las dificultades para su posterior consolidación en los sistemas de servicio civil de buena parte de los países de la región.

I.- LAS OLEADAS MODERNIZADORAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LATINOAMERICANAS

A lo largo del siglo XX se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los países latinoamericanos (Barzelay et al. 2002). Aunque con una gran variabilidad entre países, en parte por las trayectorias diversas de sus sistemas socio-políticos, estas iniciativas modernizadoras pueden agruparse en tres grandes etapas (Peters, 2002). Esta misma agrupación, reflejo de las similitudes entre contenidos y estrategias de las iniciativas modernizadoras, representa un primer indicador de los procesos de emulación que se dan en las políticas de la gestión pública y que pueden conceptualizarse en términos de isomorfismo institucional (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Scott, 1992). El valor de estas iniciativas puede concebirse atendiendo a sus impactos y consecuencias pero también a su dimensión simbólica, en tanto que expresión de la voluntad de transformación de la sociedad y del Estado. La distancia entre ambas dimensiones, asimilables a los procesos de *decoupling* asociados al isomorfismo institucional, se relaciona con la legitimidad de las iniciativas. *“Reorganization is a domain of rhetoric, trading, problematic attention, and symbolic action (...) and comprehensive reorganization seems more valuable as a proposal than as a project”* (March and Olsen, 1983: 291). Mientras que las declaraciones ofrecen “ganancias” inmediatas para los gobiernos impulsores, su operativización y puesta en práctica puede comportar altos costes políticos, difíciles de administrar en sistemas caracterizados por la inestabilidad y la visión a corto plazo. Contrasta así un nivel formal, de discurso modernizador, adaptado a los referentes internacionales y a aquello que se considera apropiado, con una práctica “desacoplada”, distinta a lo formalmente definido.

El análisis de la evolución de los procesos de reforma permite identificar diversas dinámicas de emulación institucional, con pautas comunes entre países que trascienden de sus fronteras, incluso para la transformación organizativa interna de sus administraciones y de su gestión de recursos humanos (Borins, 2000). Si se parte de estas premisas, y siguiendo los aná-

lisis planteados por estudios de carácter histórico y comparativo desarrollados por Sulbrandt (1989; 2002), Oszlak (2001), Spink (1997), Payne y Carlson (2002) o Bonifacio y Falivene (2002), pueden diferenciarse hasta tres fases de modernización en el área latinoamericana. Una primera fase cubre las iniciativas modernizadoras del Estado que surgieron a principios del siglo XX y se prolongaron hasta los años ochenta. Aunque con diferencias en cuanto al punto de partida, durante esa fase la mayor parte de países latinoamericanos iniciaron reformas encaminadas a reformar y reforzar los aparatos públicos estatales, concebidos como agentes fundamentales para articular las relaciones sociales y promover el desarrollo. Con estas reformas se pretendía incrementar el intervencionismo estatal, que durante esta etapa vio crecer de forma importante sus estructuras y dotaciones. El enfoque modernizador de esta primera etapa, siguiendo dinámicas de isomorfismo institucional, se expandió por buena parte de la región, tanto en su concepción genérica como en sus concreciones, como muestra la proliferación de Escuelas e Institutos de Administración Pública de carácter nacional. Un elemento importante que contribuyó a este proceso de difusión fue la intervención de diversos organismos internacionales, como el caso de las Naciones Unidas que, a través de los diferentes organismos vinculados, promovía el fortalecimiento de los Estados como vía para facilitar la implementación de los planes de desarrollo.

Concretadas a través de una incipiente corriente de gestión como el *New Public Management*, su influencia alcanzó a diversos países europeos de tradición administrativa continental, y a buena parte de los países latinoamericanos, aún cuando sus realidades socio-políticas y económicas difirían de los referentes de origen de la iniciativa.

El balance global de estas iniciativas mostró escasos logros y las reformas a gran escala, como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar de forma substantiva la administración pública, no consiguieron implantarse en Latinoamérica. Resulta significativo que frente a los fracasos registrados durante los gobiernos democráticos, en los períodos de gobierno autoritario se consiguieron ciertos avances, habitualmente asociados a la necesidad de obtener legitimidad por la vía de mejorar el funcionamiento de la organización pública: “*(...) authoritarianism may seem to offer solutions (...) because it can insulate government decision makers from many of the political clientele networks that pervade society, as well as from most organized groups. (...) authoritarian governments weaken or destroy party-based patronage networks and (...) elected politicians can no longer divert state resources to their own survival needs*” (Geddes, 1994: 191). Pero estos logros, además de ser también escasos, tampoco fueron sustentables en el tiempo.

A partir de la década de los años ochenta aparecen nuevas iniciativas modernizadoras con un planteamiento diferenciado. Las iniciativas impulsadas por los países latinoamericanos durante esta fase se denominan

"reformas de primera generación", según la nomenclatura propugnada por el Banco Mundial (Bresser-Pereira, 2001). La orientación de estas iniciativas debe entenderse atendiendo a los procesos de modernización impulsados inicialmente por los gobiernos conservadores que ocuparon el poder en Gran Bretaña y en EE.UU., y que rápidamente se extendieron a buena parte de los países anglosajones. Concretadas a través de una incipiente corriente de gestión como el *New Public Management*, su influencia alcanzó a diversos países europeos de tradición administrativa continental, y a buena parte de los países latinoamericanos, aún cuando sus realidades sociopolíticas y económicas diferían de los referentes de origen de la iniciativa.

Sin embargo, el objetivo central de estas reformas no era tanto la mejora del funcionamiento del Estado como su mera reducción, partiendo de la consideración que desarrollaba funciones que en el nuevo contexto ideológico no se consideraban adecuadas. Ello se tradujo en la subsitución del Estado en determinadas áreas de actuación (a través de privatizaciones, externalizaciones, y desregulaciones, entre otras), y en una importante reducción de efectivos de los aparatos públicos. A partir de un estudio de 11 países de la región, Sulbrandt (1989) observa un crecimiento continuado en las décadas de los sesenta y setenta que, a partir del inicio de los años ochenta tiende a desacelerarse para dar paso al decrecimiento. Los datos muestran los importantes logros conseguidos por las iniciativas de "reforma de primera generación", muy por encima que las reformas precedentes, aunque ello debe relativizarse dado el alcance de los diferentes objetivos perseguidos.

Así, más allá de la dimensión cuantitativa, la vocación de estas iniciativas modernizadoras era de orientación externa del aparato estatal, es decir, pretendían modificar sus relaciones con la sociedad pero no su funcionamiento interno. El Banco Mundial estuvo fuertemente comprometido con las reformas orientadas hacia el mercado desde que el Plan Baker de 1985, definió estas reformas como precondición para la solución de la crisis de la deuda (Bresser-Pereira, 2001). Con esta orientación, los principales éxitos de estas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos. Ello comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

los principales éxitos de estas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos. Ello comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Entrada la década siguiente, los años noventa, surgió una nueva "generación" de reformas, que se diferenciaron en cuanto a objetivos y orientación de la precedente. La distinción de estas "reformas de segunda generación" no debe ocultar ciertas líneas de continuidad con las anteriores, como la tendencia a la reducción de estructuras y efectivos de los aparatos públicos (Sulbrandt, 2002), pero su objetivo central iba más allá de este redimensionamiento. Como indica Bresser-Pereira, "*reforma del Estado significó para el Banco Mundial, en primer lugar downsizing (o reducción del aparato público) y en segundo, realizar la reforma del servicio público*" (2001: 6). La preocupación de estas iniciativas reformadoras se situaba en la dimensión interna y, a modo de enlace con las reformas anteriores a los años ochenta, pretendían mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos. Este objetivo se tradujo, entre otros, en el impulso de cambios en las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Aunque todavía resultan vigentes, los resultados efectivos de esta segunda ola de reformas también se han cuestionado (Oszlak, 2001; Gaetani, 1998), en especial por su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en los administraciones públicas latinoamericanas.

Antes de proceder al análisis de los impactos de estos procesos, los siguientes apartados se dedican a comentar brevemente los principales resultados de las oleadas modernizadoras en los sistemas de servicio civil latinoamericanos. En atención a las dificultades para obtener datos comparables, se plantea una visión genérica focalizando la atención en nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) representativos de distintas áreas de la región.

1.1.- El principal resultado: el redimensionamiento del empleo público.

A partir de diversas investigaciones como la ya citada de José Sulbrant (2002), la realizada por Oscar Oszlak (2001) sobre 10 países del área de Latinoamérica y el Caribe, o la de Michael Barzelay et al. (2002), se pueden destacar diversas actuaciones asociadas a la transformación de los sistemas de servicio civil, destacando en primer lugar la posición de dicho ámbito en los programas de mejora de la gestión.

Un primer dato a considerar es la dimensión del empleo público como indicador de las dinámicas de convergencia de los distintos países latinoamericanos. La dificultad para obtener datos fiables sobre el empleo público de la región dificulta este análisis.² A partir de la contrastación de diferentes fuentes de datos (principalmente las disponibles en el Banco Mundial BM, en el Banco Interamericano de Desarrollo BID y las facilitadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD), se pueden establecer claramente unas pautas de reducción continuada a lo largo de la década de los años noventa. Según el informe de Sulbrandt (2002), a partir del análisis de los países para los que existen datos fiables, durante ese periodo el promedio de empleados públicos en relación a la población total pasó del 4,06 % al 3,40 % (tanto si se utilizan los datos del CLAD como los del Banco Mundial o el BID, la conclusión es consistente). Un indicador complementario (empleo público como porcentaje de la población económicamente activa) muestra la misma tenden-

cia en ocho de los diez casos para los que existe información disponible (que incluye una diversidad de países por tamaño y sub-región en América Latina), tal como se aprecia en las siguientes tablas (tabla 1 y tabla 2):

Tabla 1: Evolución del empleo público, 1990-1999 (% de la población)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	-	5,87	5,37	4,99	4,9	4,88	5,13	5,13	4,87	4,75
Bolivia	-	-	-	-	2,8	2,7	2,6	2,8	2,8	2,3
Brasil	-	1,96	2,04	2,1	2,14	3,46	3,51	3,45	3,36	3,39
Colombia	-	2,95	2,81	3,56	3,69	3,85	4,56	4,54	3,91	-
Costa Rica	5,06	4,9	4,78	4,75	4,83	4,61	4,41	4,5	4,36	4,4
México	5,76	5,8	5,58	5,51	5,61	5,33	5,44	-	-	4,8
Nicaragua	2,3	2,31	2,2	2,03	1,94	2,04	1,88	1,76	1,71	1,8
Uruguay	-	-	-	-	-	7,56	7,5	7,09	6,98	6,3
Venezuela	1,18	2,94	2,8	2,57	2,53	4,51	2,29	2,2	1,61	-

Fuente: <http://www.clad.org.ve/saire/>; <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciamain.htm>.

Sulbrandt (1989, 2002), Payne y Carlson (2002).

Tabla 2: Evolución del empleo público, 1990-1999 (% de la población económicamente activa)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	-	14,53	13,21	12,21	11,92	11,8	12,32	12,23	11,54	11,19
Bolivia	-	-	-	-	7,8	7,6	7,4	7,7	7,6	-
Brasil	-	4,51	4,66	4,74	4,79	7,76	7,73	7,52	7,27	7,27
Colombia	17,23	15,54	4,46	4,33	5,33	5,5	5,7	6,69	6,66	5,74
Costa Rica	13,95	13,99	13,48	13,01	13,03	12,38	12,24	12	11,2	10,5
México	19,46	19,58	18,84	18,61	18,94	17,99	18,38	-	-	12
Nicaragua	7,22	7,18	6,79	6,38	5,88	6,15	5,61	5,2	5	5,2
Uruguay	-	-	-	-	-	18,12	16,53	16,82	16,14	14,6
Venezuela	3,33	8,22	7,74	7,03	6,87	12,12	6,07	5,77	4,17	-

Fuente: <http://www.clad.org.ve/saire/>; <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciamain.htm>; Sulbrandt (1989, 2002), Payne y Carlson (2002).

Durante ese mismo periodo, la reducción del empleo público en los países analizados por Oszlak (2001)³, se calibra entre un 5% y un 40% de la dotación preexistente. Es decir, a pesar de las importantes diferencias tanto en la composición como en el tamaño del empleo público, la mayoría de sistemas de servicio civil presentan la misma tendencia al decrecimiento de sus dotaciones de efectivos. Como indica Spink, “*the result as the 80's became the 90's was often and especially in those countries undergoing structural adjustment, a very restricted view of public administration reform under the heading of Civil Service Reform with a concentration on reduced numbers (...)*” (1997: 12).

Para valorar estas dinámicas de reducción en el contexto de los programas de reforma y modernización del sector público debe atenderse a la influencia de los organismos financieros internacionales (Pérez Salgado, 1997). Desde estas instancias se promovían estos procesos de disminución del sector público, acompañados de propuestas de reforma del Estado, aunque más orientadas a promover la descentralización, la externalización y la privatización de servicios públicos. *“Terms such as “downsizing”, “re-engineering” or “rolling back the State” were being introduced from the competitively hawkish and increasingly neo-liberal world of business administration”* (Spink, 1997: 13). Pero la introducción de cambios en este ámbito no se produjo de forma significativa hasta mediados de la década de los noventa, con la introducción de diferentes medidas que pretendían, entre otros, transformar el modelo de servicio civil de las administraciones latinoamericanas.

1.2.- Seis rasgos destacados de los sistemas de servicio civil en América Latina.

En contraste con las dinámicas de reducción de efectivos, las estrategias de la modernización aplicadas a otros aspectos claves de sistemas de servicio civil mostraron resultados mucho más limitados, como muestra la revisión de seis variables destacadas de estos sistemas. Siguiendo las “reformas de segunda generación”, los principales cambios se orientaron a racionalizar los sistemas de servicio civil, con enfoques basados en instrumentos importados del sector privado. Los resultados más destacados se muestran en Tabla 3.

Tabla 3: Seis factores destacados de los sistemas de servicio civil de América Latina

Factores vinculadas a la planificación		Factores vinculados al ámbito de desarrollo		Factores vinculados a los sistemas de mérito	
		Ausencia de estrategias de capacitación	Ausencia de estrategias de remuneración consistentes	Diferencias entre el discurso y la práctica de las iniciativas de promoción del mérito	Áreas del servicio civil protegidas de prácticas clientelares
Argentina	X	X		X	
Bolivia	X	X	X	X	X
Brasil					X
Colombia	X	X	X	X	
Costa Rica				X	X
México	nd	X	nd	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	nd
Uruguay	nd	X	X	X	X
Venezuela	X	X	X	nd	X

Fuente: Longo (2004) y trabajo de campo de la investigación “Transformación del Estado en América Latina: Nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas” dirigida por Carles Ramió, Universitat Pompeu Fabra (proyecto financiado por la CICYT, ref. SEJ2004-03358/CPOL).

Como muestra la tabla 3, las “reformas de segunda generación” registraron importantes dificultades para su implementación y para conseguir producir un cambio efectivo en los sistemas de servicio civil. Los problemas para introducir mecanismos de planificación, la ausencia de anticipación de necesidades y la debilidad de los sistemas de información de personal se extendieron a la mayoría de los países considerados, con las excepciones de Brasil y Costa Rica.

En el ámbito de la capacitación, las actuaciones emprendidas comportaron un incremento cuantitativo de la formación dirigida a los empleados públicos, aunque muchas veces ello no se vinculase a una estrategia organizativa encaminada a promover y consolidar el cambio. Este aumento de las horas de formación parecía más orientado a satisfacer la iniciativa e interés particular de los servidores públicos (Oszlak, 2001), que no a dar respuesta a las necesidades de capacitación en determinadas áreas, especialmente en los niveles descentralizados territorialmente (Sulbrandt, 2002). La tabla 3 muestra asimismo la ausencia de estrategias de capacitación en la mayor parte de éstos países, con la excepción de nuevo de Brasil y Costa Rica (además de Argentina).

La reestructuración de los sistemas salariales ha sido también objeto de las reformas del servicio civil. Con ello se pretendía superar la compresión de los niveles salariales, tendentes a la homogeneidad, y el descenso de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos (Sulbrandt, 2002). Las diferencias, de nuevo, no difieren por su planteamiento (reproducido de nuevo dinámicas de isomorfismo institucional), como por el alcance de su implementación, que suele restringirse a los empleados de la Administración estatal (Oszlak, 2001). La tabla 3 muestra la ausencia de estrategias consistentes de remuneración como una de las debilidades más extendidas entre los países considerados.

Las iniciativas vinculadas a la evaluación del desempeño son un claro ejemplo de la distancia entre el discurso formal y su aplicación efectiva. Diversas iniciativas impulsadas en Bolivia, Uruguay, Venezuela, Nicaragua o Argentina muestran la extensión del tema y su capacidad para entrar en la agenda pública de la reforma, siguiendo pautas de isomorfismo institucional de carácter mimético. Sin embargo también ha sido la iniciativa que ha tenido menor implementación, en buena medida por la *"vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de criterios meritocráticos"* (Oszlak, 2001: 34). En otros términos, el seguimiento de prácticas de gestión tomadas de los referentes externos (y promovidas por determinados organismos internacionales), sin una adecuada adaptación, han tendido a ofrecer unos pobres resultados y a cuestionar la validez de las reformas.

En esta misma línea, la introducción de criterios de mérito tanto en el ingreso como en la posterior carrera administrativa o en la retribución, se planteó como mecanismo para profesionalizar los sistemas de servicio civil, en la línea de estabilizarlos y des-politicizarlos. Tal como muestra la Tabla 3, diversos países desarrollaron áreas protegidas de prácticas clientelares, pero la introducción de medidas encaminadas a mejorar la competitividad y transparencia en los concursos y promociones tan solo logró ciertos resultados en aquellos sectores en los que los requerimientos de calificación profesional eran más estrictos y en el que el servicio finalista estaba más claramente definido (como sanidad y educación, por ejemplo) (Oszlak, 2001). Ello

la introducción de criterios de mérito tanto en el ingreso como en la posterior carrera administrativa o en la retribución, se planteó como mecanismo para profesionalizar los sistemas de servicio civil, en la línea de estabilizarlos y des-politicizarlos.

favoreció el desarrollo de subculturas diferenciadas donde, gracias a esta singularidad, determinados colectivos profesionales conseguían crear su propio espacio de gestión, relativamente independiente de la influencia de la dirección política. La confusión en la distinción entre empleados públicos y políticos que favorecía el sistema vigente en buena parte de los países latinoamericanos explica las resistencias de éstos últimos a ceder protagonismo o a perder discrecionalidad en los procesos de selección y promoción para designar y recompensar a sus colaboradores. En relación con estas dinámicas, el mantenimiento de sistemas de patronazgo se mantuvo como un recurso político adaptado a una determinada realidad de diversos sistemas de partidos latinoamericanos (Geddes 1994).

1.3.- Una propuesta de tipología

La situación descrita en el apartado anterior permite apuntar la siguiente agrupación de países:

1. Brasil, Costa Rica y Argentina. Estos tres países registran avances más significativos en las variables mostradas en tabla 3, junto con importantes dotaciones de empleo público (tabla 2). Destacar también su posición avanzada en la promoción de elementos de mérito en el servicio civil (Brasil en 1934 y Argentina en 1937) y en la creación de los institutos de administración públicos (ESCOLA BALEAR D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA EBAP de Brasil en 1952 e Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP de Costa Rica en 1954).
2. México, Uruguay, Colombia y Venezuela, en una posición intermedia en relación a las variables citadas en la tabla 3, en especial en lo relacionado con la promoción de un sistema de mérito, aunque los cambios en el sistema político-administrativo venezolano hayan alterado la trayectoria. Dos de ellos destacan también por la creación de institutos de administración pública en fechas tempranas (Instituto Nacional de Administración Pública de México en 1955 y Escuela Superior de Administración Pública ESAP de Colombia en 1956).
3. Nicaragua y Bolivia comparten las posiciones menos desarrolladas en todas las variables mostradas en tabla 3. Ambos se encuentran en el segundo grupo definido por Payne y Carlson (2002) y también comparten el dato de tener relativamente bajos ratios de empleo público (tabla 1).

Los resultados apuntados de los programas modernizadores en cada uno de los países de los tres grupos considerados deben contextualizarse tanto con la posición de partida como con la influencia diferencial de los referentes internacionales, en especial en lo que atañe a la introducción de propuestas propias y adaptadas en cada uno de ellos. Aunque ello requeriría un análisis más en profundidad, los datos recopilados permiten ilustrar la influencia de los referentes externos y de las dinámicas institucionales en los respectivos modelos de administración y servicio civil. El siguiente apartado aborda este punto con más detalle.

II.- EL SERVICIO CIVIL COMO INSTITUCIÓN: MODELOS DE ADMINISTRACIÓN Y COHERENCIA INSTITUCIONAL

Si se parte de una perspectiva neoinstitucionalista, se plantea el análisis de los procesos de modernización de los sistemas de "servicio civil" o "función pública", entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional. Esta definición proviene de la perspectiva analítica desde la que se destaca la importancia tanto de los elementos apuntados, en su vertiente formal e informal, como de su adecuación al contexto institucional en el que se desarrollan.

En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una "lógica de lo apropiado" (March y Olsen, 1989; Peters, 1999), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. En relación a los procesos de globalización, la institución vigente favorece que ciertas opciones ni tan solo se tengan en cuenta o se consideren inviables, en beneficio de otras alternativas que centran la discusión y muy probablemente la decisión finalmente seleccionada. En cuanto a los programas de modernización impulsados, la institución condicionará su alcance, a partir de la magnitud de los cambios propuestos, de la coherencia de la estrategia con los equilibrios existentes o de la sostenibilidad del impulso transformador.

La necesidad de considerar la realidad social, política y administrativa en la que surgen y se mantienen los diferentes sistemas de servicio civil conduce a incluir el análisis de la tradición administrativa de referencia. Los sistemas administrativos que habitualmente se han tomado como referencia a nivel internacional pueden dividirse en dos grandes modelos o tradiciones administrativas: el modelo de la Europa continental-occidental y el modelo anglosajón.

Esta doble clasificación se inspira en la que elaboran Pollit y Bouckaert (2000) a partir de las tradiciones o modelos que denominan de la "perspectiva del Rechstaat" y la perspectiva del "interés público". En la primera tradición, más propia de lo que se ha denominado modelo de la Europa continental, el Estado juega un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se destacan los de seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley. En la segunda tradición, la que se ha denominado como modelo anglosajón, el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tienden a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores aso-

Los sistemas administrativos
que habitualmente se han
tomado como referencia a
nivel internacional pueden
dividirse en dos grandes
modelos o tradiciones adm-
nistrativas: el modelo de la
Europa continental-occidental
y el modelo anglosajón.

ciados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones.

Si se tiene como base esta diferenciación, uno de los primeros elementos distintivos de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de EE.UU.) aparece una clara línea de continuidad en ambos, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, vienen a reforzar este carácter "estable", de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo caracterizador de las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos. En los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al "pluralismo", caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado. Por contra, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de "estatismo" (donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de "corporatismo", donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se configura como una institución adaptada a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos diferenciados. Mientras un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado al servicio de un Estado fuertemente interventor se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, en el polo opuesto, con un contexto políticamente estable y con una sociedad civil muy articulada, se conformaba un modelo de servicio civil de características diferentes al anterior.

Algunos programas de modernización contemporáneos planteados para su aplicación en países en vías de desarrollo han partido de juzgar los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su funcionalidad concreta con relación a su contexto (Gaetani, 1998). Por otro lado, también existen importantes diferencias en cuanto al origen y tipo de presiones para la modernización de las administraciones públicas. Mientras que en la Europa occidental y los países anglosajones, los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoam-

mericanos la presión venía tanto por los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos como a la presión ejercida desde diversos organismos internacionales. Como resultado de estas presiones, los programas de modernización han tendido a seguir referentes conceptuales e ideológicos que han ido cambiando siguiendo ciertas modas u oleadas, de duración e impacto variables (Aucouturier, 1990; Peters, 2003).

Planteados como una dicotomía, la discusión sobre su conveniencia para configurar los sistemas de servicio civil en Latinoamérica tiende a centrarse sobre los valores que subyacen a ambos modelos. Se contrapone un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y la eficiencia, a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y a la burocratización, que pueden tender a convertirse en una rémora para el funcionamiento de las organizaciones públicas. En un contexto de creciente internacionalización de referentes, este tipo de diagnósticos simplistas apoyan la introducción de sistemas de servicio civil siguiendo el primer referente como modelo para los países de América Latina, descartando decididamente el modelo europeo continental. Desde nuestro punto de vista, esta decisión estratégica es un error derivado de una confusión sobre los objetivos y las aportaciones efectivas de un modelo de función pública o servicio civil.

La importancia y el valor de estos modelos se relacionan con las dinámicas de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1991) que habitualmente favorece la tendencia a la reproducción de las instituciones consideradas "exitosas" en su contexto de referencia (Ormond y Löffer 1999). Este isomorfismo mimético se combina con dinámicas de isomorfismo coercitivo que pueden identificarse a partir de las presiones formales e informales realizadas por parte de organizaciones internacionales (Pérez Salgado 1997, Spink 1997). Pero también aparecen dinámicas de isomorfismo por presión normativa relacionadas con el impacto de grupos profesionales, como académicos o empresas de consultoría internacionales que definen las "prácticas buenas" que se "deberían" ser replicadas (Meyer y Scott 1992, Tolbert y Zucker 1996).

...existen importantes diferencias en cuanto al origen y tipo de presiones para la modernización de las administraciones

públicas. Mientras que en la Europa occidental y los países anglosajones, los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoamericanos la presión venía tanto por los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos como a la presión ejercida desde diversos organismos internacionales.

En atención al impacto de éstas dinámicas, es cierto que los países de América Latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes. Pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil busca superar el modelo clientelar y contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas. Desde nuestro punto de vista el principal problema de las administraciones públicas de América Latina es su débil institucionalización, lo que dificulta los procesos para su desarrollo.

De ello se deriva la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos aparecen y se desarrollan, como paso previo a incorporar cualquiera de sus propuestas a otras realidades político-administrativas. Puesto que la realidad política y administrativa de la mayoría de los países de América Latina se caracteriza por la inestabilidad tanto de su sistema político como de su sistema administrativo, una primera opción debería pasar por un modelo de servicio civil que aportase fundamentalmente estabilidad al sistema administrativo, como primer paso para estabilizar el conjunto (Jordana y Ramió, 2003; Salvador, 2001; Ramió, 2001).

Los países destacados en el primer grupo de la tipología propuesta en el apartado anterior parecen seguir esta aproximación (especialmente Brasil y Costa Rica). Pero la evolución de las iniciativas de modernización de las administraciones públicas en otros casos muestra como los procesos de aprendizaje y emulación presentan una trayectoria poco acorde con este planteamiento institucional.

III.- INESTABILIDAD Y PERMEABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Si se parte del concepto de servicio civil como institución, los programas de modernización podrían definirse como oleadas fundamentalmente promovidas por presiones internacionales, con diferentes grados de compatibilidad con los sistemas de servicio civiles vigentes en cada país. Tanto las importantes similitudes en los contenidos y en las estrategias de éstos programas de modernización tienden a reforzar esta diagnosis. Por otro lado, el análisis de las transformaciones en áreas concretas de los sistemas de servicio civil muestra el alcance limitado de los intentos modernizadores, destacando tan solo las reducciones del empleo público, especialmente durante los años noventa. La continuidad de las dinámicas de los sistemas de servicio civil puede interpretarse como el resultado de unas instituciones que aún inestabilidad y permeabilidad a los referentes externos, con una notable capacidad para resistir al cambio y evitar las presiones de reforma.

La inestabilidad de los sistemas político-administrativos latinoamericanos en términos de gestión de personal es uno de los rasgos destacados en la institución vigente en el ámbito del servicio civil. En este sentido, la inestabilidad por si misma constituye un equilibrio que facilita la introducción de nuevas "reglas del juego" en las prácticas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas (permeabilidad), pero que dificulta enormemente su

consolidación. Con estas instituciones, los sistemas de servicio civil latinoamericanos se presentan relativamente abiertos a presiones internacionales en lo que se refiere a incorporar la nuevas prácticas de gestión pública, pero relativamente cerrados a consolidar las dinámicas de cambio asociadas es estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad institucional.

Los intentos de difundir estas nuevas prácticas de gestión pública pueden explicarse en términos de dinámicas de isomorfismo institucional entre administraciones públicas latinoamericanas. En estos procesos destacó el papel jugado por los organismos internacionales, que incidieron tanto en la elaboración de diagnósticos como en la definición de las medidas a emprender para su resolución. A modo de isomorfismo de carácter coercitivo, ello explica la expansión de determinadas orientaciones de actuación. Las denominadas reformas de primera y segunda generación son claros ejemplos de la importancia de estos postulados, así como de la capacidad de influencia de determinados agentes.

La conceptualización de determinadas propuestas (como las vinculadas al *New Public Management*), facilitaron su extensión, apoyadas por los organismos internacionales y por empresas de consultoría internacional. El hecho que estas iniciativas se centrasen inicialmente en la mera reducción de las dimensiones del sector público y posteriormente tan solo abordasen de forma parcial la transformación de ámbitos de gestión como el servicio civil se explica por los agentes involucrados en el proceso.

Como indica Bresser-Pereira, “estas reformas fueron dirigidas por economistas: los economistas locales y los economistas de las agencias internacionales como el Banco Mundial y el FMI (...), la mayoría de estos economistas son burocratas que tienen poca familiaridad con la gestión pública (...) por un lado tienen la idea de que un servicio profesional es algo bueno; por otro saben que los tiempos de la burocracia clásica terminaron (...). Así, tienden a dejar de lado la cuestión y a reducir la reforma del sector público al ajuste estructural, a la privatización, al downsizing y al combate a la corrupción” (2001: 162). El único cambio reseñable fue la reducción en el número de empleados del sector público lo que, unido a lo limitado de sus impactos en las áreas más importantes de gestión de los recursos humanos, llevó a cuestionar la validez de dichas propuestas y estrategias. Especialmente cuando se hacían más evidentes las dinámicas de desacople entre las instituciones vigentes y la formalidad y la retórica de las reformas de los sistemas de servicio civil.

En estos procesos destacó el papel jugado por los organismos internacionales, que incidieron tanto en la elaboración de diagnósticos como en la definición de las medidas a emprender para su resolución.

A modo de isomorfismo de carácter coercitivo, ello explica la expansión de determinadas orientaciones de actuación.

Esta aproximación debe complementarse con el análisis de los actores predominantes en la arena política de los sistemas de servicio civil. Si uno de los principales “*changes in recruitment and promotion (...) would convert a personalistic, patronage-based system into a merit-based system threaten existing employees and reduce the patronage resources controlled by political activists. Consequently, civil servants unions, politicians and party activists have often opposed such changes*” (Geddes 1994: 28). En otros términos, si el servicio civil se concibe habitualmente más como un recurso o un botín para los partidos políticos que como un instrumento para mejorar las capacidades de los gobiernos y las administraciones, las medidas para incrementar la flexibilidad tenderán a ser absorbidas o neutralizadas por los sistemas de patronazgo vigentes.

El análisis presentado muestra como solo en aquellos países con elementos propios de un sistema de mérito que intentaron adaptarse a las presiones externas a sus instituciones (el primer grupo propuesto en la tipología del apartado anterior) registraron avances en los ámbitos considerados de planificación, capacitación y remuneración para reformar sus sistemas de servicio civil.

En los otros casos, aunque la introducción de cambios pueda interpretarse como muestra de la debilidad institucional de estos sistemas, la pobreza de los resultados de estas iniciativas muestra como dicho entramado institucional dificultó también la consolidación de nuevos arreglos. La falta de atención a la realidad de cada país limitó el potencial de estas medidas para incidir en la transformación asociada a los procesos de aprendizaje y transferencia internacional de experiencias.

IV.- SOBRE EL IMPACTO DE LOS REFERENTES INTERNACIONALES

Finalmente, cabe destacar que el peso creciente de los referentes internacionales en el ámbito de la gestión pública ha tenido impactos positivos entre los países desarrollados que poseen instituciones públicas sólidas y consolidadas (Hood, 1996; Pollit y Bouckaert, 2000; Peters, 2002). Las nuevas corrientes en materia de gestión pública han permitido dinamizar determinados arreglos institucionales, mejorando su eficacia y eficiencia y promoviendo la innovación de las políticas públicas. De esta manera, su impacto se traduce en la generación de procesos de aprendizaje altamente positivos.

Sin embargo, la influencia de los referentes internacionales en materia de gestión pública no se ha mostrado positiva y funcional en aquellos países en vías de desarrollo con significativos déficits de institucionalización de sus aparatos públicos. Algunas conclusiones que se derivan de ello son:

- La implantación de los distintos modelos de gestión pública (como los de servicio civil) en los países de América Latina se ha realizado combinando la vía de la imposición (isomorfismo coercitivo) y la vía de la emulación (isomorfismo mimético), pero sin incluir

una adecuada reflexión sobre su realidad concreta, quedándose como una copia superficial alejada de pautas de aprendizaje institucional o managerial.

Carles Ramió Matas

Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra

- La globalización de la gestión pública en los países en vías de desarrollo ha supuesto de *facto* abandonar la vía institucional y optar exclusivamente por una concepción más tecnocrática. Del análisis realizado se desprende que las iniciativas de cambio en los sistemas de servicio civil han tendido a concebir éste como un conjunto de instrumentos de carácter técnico y no como una institución integrada.

Miquel Salvador Serna

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra

- No tiene sentido construir mecanismos de aprendizaje en la gestión pública con base en modelos de referencia globales cuando este proceso se hace sin una realidad institucional previa. Los sistemas de servicio civil de los países de América Latina tenían bases institucionales muy débiles, que además se decidió ignorar o suprimir al configurar nuevos modelos de gestión de recursos humanos. Pero el aprendizaje en gestión pública no se puede hacer sobre un vacío institucional ya que deja de ser aprendizaje vinculado a la mejora del sistema para convertirse en un aprendizaje de la conveniencia política coyuntural y de las presiones corporativas y clientelares.

CONCLUSIONES

A modo de comentario final, cabe apuntar que el peso creciente de los referentes internacionales ha generado la creación de un espacio multinacional ocupado por una multiplicidad de agentes. Entre éstos cabe destacar los colectivos académicos y profesionales vinculados a la corriente de la Nueva Gestión Pública, los organismos internacionales (con capacidad de generar dinámicas de isomorfismo institucional coercitivo sobre los países en vías de desarrollo), las firmas de consultoría internacional, las élites políticas y administrativas de los países desarrollados de referencia y, finalmente, una parte significativa de las élites políticas y administrativas de los propios países en vías de desarrollo objeto de reformas. Este espacio multinacional debería tener la virtud teórica de aportar ricos sistemas de aprendizaje que favorecieran el desarrollo institucional de los países de zonas como Latinoamérica.

Sin embargo, el resultado en la práctica parece ser el opuesto ya que se configura un sistema de aprendizaje tecnocrático de carácter cerrado que se retroalimenta descontextualizado de las diferentes realidades políticas, sociales y económicas en los niveles nacionales. No se produce una diná-

mica real de aprendizaje institucional sino un proceso de reafirmación de una determinada orientación analítica y de actuación que se blinda conceptualmente y se aleja paulatinamente de las diferentes realidades y necesidades institucionales que pretende mejorar o resolver. Pero si la globalización del *management* público no es capaz de coexistir con instrumentos políticos y sociales específicos de la región objeto de reforma, difícilmente podrá generar mecanismos de aprendizaje institucional que combinen la dimensión global con la dimensión local, claves para favorecer el desarrollo institucional de estos países.

REFERENCIAS

- ¹ Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- ² Para comentar las dificultades de clasificación y obtención de datos: Sulbrandt (2002), Oszlak (2001); Sulbrandt (2002); Payne y Carlson (2002).
- ³ "No existe en ALC una relación previsible entre el tamaño del SC y la población total, aún cuando consideremos en la comparación países con magnitudes de población similares. Esta desproporción resulta tanto de tradiciones diferentes respecto al papel del Estado como, más recientemente, de importantes procesos de reforma que han derivado, entre otras cosas, en significativas reducciones del aparato estatal central y, por consiguiente, del servicio civil" (Oszlak, 2001: 6).
- ⁴ Se propone el término "servicio civil" como el más utilizado en Latinoamérica, aunque con la excepción de países como Argentina, Chile o Venezuela, donde resulta común el concepto "función pública".
- ⁵ Los argumentos que se proponen no refieren a la totalidad del empleo público sino principalmente al personal vinculado al núcleo básico de las administraciones públicas latinoamericanas. Se advierte explícitamente en los casos en que se amplia el comentario al conjunto de empleados públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucoin, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance*, 3 (2), USA.
- Barzelay, Michael (2000) *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press, USA.
- Barzelay, Michael , Gaetani, Francesco and Cortázar Velarde, Juan Carlos (2002) Designing the Process of Public Management Policy Change: Practical Implications of Case Studies on Brazil and Peru. Paper encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Washington, D.C.
- Bonifacio, Jose Alberto y Falivene, Graciela Mónica (2002) "Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, Mexico y Perú. *CLAD, Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*: 8. Venezuela.
- Borins, Sandfort (2000) "What border? Public management innovation in the United States and Canada". *Journal of Policy Analysis and Management*, 19 (1). USA.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2001) "Reforma da nova Gestão Pública: Agora na Agenda da América Latina, no entanto" *International Journal of Political Studies* 3 (1). USA.
- Chaudry, Samuel, Reid, Gary, and Malik, Waleed (1994) *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington.
- Cheung, Anthony (1997) "Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas" *International Review of Administrative Sciences* 63 (4). USA.
- Collier, Ruth Berins and Collier, David (2002) *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame. USA.
- Dimaggio, Paul and Powell, Walter (eds) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press, Chicago.
- Gaetani, Francesco (1998) A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos. *Revista do Serviço Público* 49 (2), Brasil.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, California: University of California Press. USA.
- Hood, Christopher (1998) Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering - or Trobriand Cricket?. *Governance* 11 (4), USA.
- Hood, Christopher (1996) Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's. En Hans A. Bekke, James L. Perry and Theo A. Toonen (eds.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press. USA.
- Jordana, Jacint y Ramió, Carles (2003) Trade Policy Institutions. A Comparative Analysis. En R. Delvin and A. Estevadeordal (eds): Bridges for Development. Brookings Institution. Washington.
- Longo, Francisco (2004) Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems. Summary of 17 Country Evaluations. Informe encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue. Public Policy Management and Transparency Network. Washington.
- March, James G. and Olsen Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions*. Free Press, New York.

- Meyer, James W. and Scott, W. Richard (1992) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage, London.
- Ormond, Derry and Löffer, Elke (1999) Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?. CLAD, *Reforma y Democracia* 13, Venezuela.
- Oszlak, Oscar (2001) El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro. Paper presentado en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Payne, J. Mark and Carlson, Ingrid (2002) "Cross-country comparisons of public employment and pay of 26 Latin American and Caribbean countries". Informe encargado por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Washington, D.C.
- Pérez Salgado, Ignacio (1997) El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública. CLAD, *Reforma y Democracia* 8, Venezuela.
- Peters, B. Guy (2002) From change to change: patterns of continuing administrative reform. CLAD, *Reforma y Democracia* 24, Venezuela.
- Peters, B. Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*.: Painter. London.
- Pollit, Christopher and Bouckaert, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. University Press, Oxford: Oxford
- Ramió, Carles (2001) "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional" CLAD, *Reforma y Democracia* 21, Venezuela.
- Ramió, Carles y Salvador (2005) Miquel Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Fundació CIDOB, Barcelona.
- Salvador, Miquel (2001) "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". CLAD, *Reforma y Democracia* 20, Venezuela.
- Shepherd, Geoffrey and Valencia, Sofia (1996) Modernizando a administraçao pública na America Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Revista do Serviço Público* 47(120), Brasil.
- Spink, Peter Kevin (1997) Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform. Paper preparado para el encuentro de la Latin American Studies Association, Mexico.
- Sulbrandt, José (1989) El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países. Documento encargado por el CLAD (<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>).
- Sulbrandt, José (2002) Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región. Documento encargado por el CLAD con la United Nations Online Network in Public Administration and Finance. (<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>)
- Tolbert, Pamela S. and Zucker, Lynne G (1996) The Institutionalization of Institutional Theory. En Steward R. Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord (eds): *Handbook of Organization Studies*. Sage, London.