

NOUS MODELS DE GESTIÓ I D'ORGANITZACIÓ PÚBLICA

Ricard Gomà i Quim Brugué
Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció

La redacció d'aquest article coincideix amb una creixent preocupació pel funcionament i per la modernització de l'Administració pública. Quan Max Weber va presentar els fonaments de l'organització burocràtica, ho va fer pensant que es generaven unes estructures adequades per racionalitzar els procediments administratius, per millorar l'eficiència de l'organització, per garantir la transparència en els processos de presa de decisions i per facilitar el control per part dels ciutadans respecte de les autoritats públiques.¹ Aquests arguments han mantingut la validesa durant més d'un segle, però avui es manifesten esgotats i superats. Burocràcia ha esdevingut sinònim d'ineficiència, de lentitud, de rigidesa i de malbaratament de recursos. El que era un concepte connotat positivament s'ha transformat en un atribut negatiu i gairebé ofensiu.

En aquest treball, però, no intentarem explicar quines són les disfuncionalitats de l'administració burocràtica, sinó explorar-ne l'origen i, a partir d'aquí, proposar alternatives de futur que tinguin en compte l'arrel —no la manifestació— dels problemes. És a dir, pretenem contribuir a un reflexió entorn de dues preguntes: primera, per què la burocràcia ha esdevingut un model pervers per al funcionament de l'Administració pública? I, segona, quines són les alternatives de futur que es presenten?

Ja podem anticipar que buscarem els orígens de la crisi del model racional-burocràtic en les transformacions experimentades en l'entorn sòcio-polític on actua l'Administració pública. Proposarem alternatives de futur també d'acord amb les pressions d'aquest context, però considerant que no hi ha una única possibilitat sinó que —d'acord amb criteris ideològics— es poden dissenyar escenaris diferents. Amb aquesta última aportació pretenem superar una visió estrictament instrumental de la gestió i de l'organització pública. No volem menysprear la influència dels referents empresarials, els quals han dominat part del debat sobre la modernització administrativa dels anys vuitanta, però tampoc no volem oblidar que l'esfera pública incorpora un seguit d'especificitats que fan inviable una lectura acrítica de les propostes del sector privat.

Per tant, la hipòtesi que plantejem es pot resumir com l'anàlisi de les formes organitzatives i dels models de gestió de l'Administració pública a partir de l'observació de dues variables explicatives: les transformacions de l'entorn i les postures ideolò-

1. Hi ha una extensa bibliografia referida a l'estudi de la burocràcia weberiana. Dos textos molt concisos que ens permeten una ràpida aproximació al tema són Tena (1989) i Lane (1993).

giques —explícites o implícites— dels responsables polítics d'aquestes administracions.

Amb els objectius anteriorment esmentats, hem articulats la redacció de l'article a partir de dos punts. En primer lloc, utilitzem un concepte ampli de gestió pública per observar com han evolucionat els principis i els recursos cognitius que dirigeixen l'actuació de l'Administració pública. L'emergència d'un nou model de gestió pública ens serveix, en un segon apartat, per discutir-ne l'aplicació a partir d'estructures organitzatives específiques. La variable contextual és crucial per explicar l'aparició d'un nou model de gestió, mentre que utilitzem la variable ideològica per veure com aquest model es pot concretar per mitjà de diferents fórmules organitzatives.

1. Models de gestió pública

Des d'una perspectiva dinàmica, per tant, l'objectiu d'aquest apartat consisteix a definir dos models teòrics de gestió pública² que ens serveixin per entendre els impactes que els canvis socio-econòmics provoquen sobre l'Administració pública, i també per interpretar aquests elements contextuals en termes operatius. Amb aquesta finalitat, hem elaborat els conceptes *gestió de l'estabilitat* i *gestió de la incertesa*. Segons la hipòtesi que presentem, s'estaria produint la substitució del primer model pel segon, i aquesta substitució seria la que posaria en evidència l'obsolescència de l'organització pública tradicional.

1. *La gestió de l'estabilitat*

1.1. Els condicionants de l'entorn

El model de gestió de l'estabilitat s'ubica temporalment en el període que s'inicia en finalitzar la segona guerra mundial, es perllonga fins als anys setanta i estén la seva influència fins als nostres dies.³ Durant aquesta etapa la gestió pública va assolir una dimensió desconeguda fins aleshores, en moldejar les formes i els continguts de l'actuació pública per mitjà de la influència d'un entorn polític i econòmic peculiar.

En primer lloc, des de l'òptica econòmica, aquests anys es van caracteritzar per l'aplicació d'estratègies macroeconòmiques d'inspiració keynesiana, les quals afavorien un model de creixement estable per mitjà de la intervenció estatal. En aquest marc, el sector públic experimenta un creixement espectacular: els objectius eren produir béns i serveis públics per satisfer les necessitats d'una societat de consum massificat. En d'altres paraules, es tractava de produir molt i per a tothom.

En segon lloc, els corrents político-ideològics dominants es van materialitzar en l'aparició i posterior consolidació de l'estat de benestar. La seva construcció compta

2. Per *gestió pública* entenem la presa de responsabilitat sobre el conjunt d'institucions i organitzacions que configuren un àmbit públic d'actuació (Metcalfe i Richards, 1989: 68). És a dir, no ens movem en una dimensió estrictament instrumental, sinó que definim la gestió a partir dels principis que regeixen l'actuació pública i dels coneixements disponibles que en permeten l'operativització.

3. Òbviament, ens referim al conjunt de les democràcies avançades i, per tant, l'aplicació al cas espanyol requereix ajustos tan substantius com temporals. De cotes maneres, considerem que —malgrat el tradicional retard de l'Estat espanyol— les actuals pressions modernitzadores són compartides.

amb dos pilars bàsics: l'augment de la capacitat de regulació i provisió pública i l'adopció d'un consens estratègic entre les diferents forces polítiques en relació als grans objectius de creixement i redistribució. L'increment de l'activitat pública es dissenya des del paternalisme estatal, mentre que el consens polític implica un cert compromís envers la igualtat entre els ciutadans.

Com abans, la voluntat igualadora i la pràctica paternalista configuren un model de gestió pública guiat per mesures de quantitat i d'extensió, que reforça les lògiques estandarditzadora i universalitzadora a les quals anteriorment ens referíem. El model de gestió pública, consegüentment, tendeix a funcionar de manera monopolista. El resultat és una organització gran i complexa, generadora d'economies d'escala, però també de fortes inèrcies i rigideses estructurals.

De manera molt esquemàtica, hem vist com les característiques contextuais defineixen alguns dels trets bàsics del model de gestió de l'estabilitat: estandardització, universalisme, paternalisme i monopolisme. El que tenen en comú aquests termes és la seva relació amb la continuïtat del procés administratiu: la gestió de l'estabilitat es defineix a partir d'uns objectius clars, invariables i prefixats, els quals condicionaran fortament les seves estructures organitzatives.⁴

1.2. *Els principis fonamentals de la gestió de l'estabilitat*

Responent als condicionants de l'entorn i en sintonia amb els coneixements disponibles apuntats en la secció anterior, la gestió de la continuïtat s'articula al voltant dels següents principis:

1. *Autosuficiència*. Les autoritats públiques assumeixen el monopoli de la prestació de serveis, en garantir-ne la provisió per mitjà de recursos propis. El resultat és una organització complexa, tancada i preocupada sobretot pels procediments interns.

2. *Uniformitat*. El model de gestió es defineix a partir de la voluntat d'oferir productes estàndards per a tothom. Les autoritats públiques són les que defineixen les necessitats —suposadament compartides— dels ciutadans, mentre que els individus es veuen relegats a un paper de receptors passius de prestacions públiques.

3. *Continuïtat*. La gestió pública té com a objectiu proveir uns determinats serveis de manera continuada, sense possibilitat que apareguin ni col·lapses que ho interrompin ni novetats que ho modifiquin. Hi ha certesa sobre la necessitat de proveir els serveis, al mateix temps que no es reflexiona sobre quins són aquests serveis ni sobre quina és la millor manera de proveir-los: la dinàmica és fortament inercial.

4. *Professionalisme*. El model de gestió està dominat pels experts, els quals imposen divisions funcionals que es corresponen amb la seva percepció dels problemes, no amb la complexitat que implica tractar amb el conjunt de la comunitat. El resultat és una segmentació artificial de l'activitat administrativa i una pèrdua de visió estratègica dels problemes de la comunitat.

4. De fet, els coneixements aportats per la teoria burocràtica de Weber (1977), la direcció científica de Fayol (1972) i l'organització taylorista de treball (1972) es converteixen en les eines bàsiques a disposició dels gestors públics. No entrarem en la descripció d'aquesta teories, ja que són prou conegudes i, a més, no aporten contingut substantiu als models que estem construint.

Si la tensió entre les dimensions política i tècnica és un tret definidor de la gestió pública, podem afirmar que durant aquest període guanya la tècnica. Les condicions d'estabilitat atorguen protagonisme als experts, com a professionalment preparats per fer el que se sap que cal fer. Es produeix un procés de tecnificació de la gestió pública, el qual ha estat resumit per Wildavsky (1980) en l'expressió «*Speaking Truth to Power*». De totes maneres, la racionalitat tècnica no sempre s'adapta fàcilment a la ineludible dimensió política de l'Administració pública. Per superar la possibilitat permanent de conflicte entre política i tècnica, la gestió pública ha adoptat dues formes o estils: l'incrementalisme (Limdbloom, 1959) i la planificació racional (Simon, 1957).

De fet, més endavant veurem com s'han intentat combinar ambdues aproximacions per tal d'aprofitar els avantatges i evitar els inconvenients. D'aquesta manera, durant la dècada dels anys vuitanta van aparèixer diferents iniciatives que, sota el títol genèric d'aprenentatge col·lectiu, intentaven fer front al que Elcock (1991:78-87) considera els tres problemes fonamentals de la gestió pública: la necessitat de reduir la incertesa, d'estimular la creativitat i de promoure la capacitat d'aprenentatge (Dror, 1973; Elcock i Stephenson, 1985).

2. La gestió de la incertesa

2.1. Els condicionants de l'entorn

En l'apartat anterior hem descrit un tipus de gestió en paral·lel a l'emergència i al desenvolupament de l'estat de benestar keynesià. A partir de mitjans de la dècada dels setanta aquest model entra en crisi i provoca el trencament de les condicions que havien configurat la gestió de l'estabilitat.

En l'esfera econòmica, la progressiva implantació del mode de producció postfordista coincideix amb un procés de transformació i desestructuració del teixit industrial tradicional. Tanmateix, s'incorporen innovacions tecnològiques que obren possibilitats fins ara desconegudes de comunicació, informació i automatització, les quals revolucionen la producció de béns i serveis, i introdueixen noves possibilitats de descentralització, especialització i flexibilització organitzativa (Harvey, 1989; Piore i Sabel, 1984).

El procés de desindustrialització —associat a la crisi econòmica i a l'aparició d'un nou mode de producció— genera problemes d'atur, dualització social, decadència dels centres urbans i el que genèricament es coneix com el redescobriments de la pobresa. Aquestes dificultats provoquen una intensificació en la demanda de prestacions públiques. La combinació de demandes creixents amb la reducció dels recursos i el clima de creixent resistència impositiva genera el que es coneix com la crisi fiscal de l'Estat.⁵

Els efectes de la crisi es deixen notar en els mateixos fonaments de l'activitat pública. D'una banda, s'obren nous camps d'actuació com la promoció econòmica, la política industrial o la regeneració urbana. D'altra banda, la necessitat d'estalviar

5. La crisi fiscal de l'Estat té un impacte especialment important en el cas del govern local, ja que és en aquest àmbit on es duen a terme la major part de les activitats del benestar i on els recursos pateixen més agudament la recessió. No entrarem ara en aquest tema, però hi ha excel·lents treballs de consulta com Newton i Karran, 1985; Mouritzen *et al.*, 1992; o Cooke, 1989.

recursos es fa imperiosa i obliga a repensar la seva obtenció i utilització. La gestió pública ha de modificar la seva manera de treballar, adaptant-se tant a les noves esferes d'actuació com a la necessitat de millorar la utilització d'uns recursos cada cop més escassos.

D'altra banda, en l'esfera política es produeix el trencament del consens que s'havia assolit al voltant dels principis de l'estat de benestar. Aquest trencament ve acompanyat d'un procés de fragmentació i diversificació social que altera les regles del joc polític tradicional. La gestió pública opera en un context cada cop més complex, on s'ha produït tant l'aparició de nous moviments socials (pacifisme, ecologisme, feminisme, etc.) com una reactivació dels papers individuals (Offe, 1988; Gyford, 1991). La igualtat i el monopolisme definien la gestió de l'estabilitat, mentre que els principis dominants en el model emergent són la diferència i el pluralisme.

En resum, el període que s'inicia amb la crisi de mitjans dels anys setanta introdueix unes pressions que han estat resumides amb els termes especialització, flexibilitat, diferència i pluralisme. El que tenen aquests conceptes en comú és la relació amb la incertesa i la turbulència de l'entorn. L'estabilitat i la continuïtat han desaparegut i han facilitat l'aparició d'un nou model de gestió de la incertesa.⁶

En el quadre 1 presentem un esquema comparatiu dels orígens i els principis dels models de gestió de l'estabilitat i de la incertesa:

Quadre 1: Gestió de l'estabilitat versus gestió de la incertesa

	<i>Esfera econòmica</i>	<i>Esfera política</i>
Gestió de l'estabilitat	Fordisme – estandardització – universalisme	Estat de benestar – monopoli – igualtat
Gestió de la incertesa	Postfordisme – flexibilitat – especialització	Crisi de l'estat del benestar – pluralisme – diferència

2.2. Els principis fonamentals de la gestió de la incertesa

En l'apartat anterior havíem identificat quatre principis bàsics de la gestió de l'estabilitat: autosuficiència, uniformitat, continuïtat i professionalisme. En la mesura en que les circumstàncies que els donaven sentit s'han modificat, aquests principis també hauran de renovar-se:

1. *Pluralisme*. Fins recentment, la provisió directa de béns i serveis era l'únic camí per on conduir l'activitat pública. L'administració burocràtica acaparava la responsabilitat d'un volum creixent de funcions, provocant l'augment de la seva dimensió i generant una dinàmica de tancament a l'exterior. Després de les transformacions ini-

6. Durant aquests anys també es produeix la progressiva substitució de les teories de Taylor, Fayol o Weber. Els coneixements a disposició dels directius públics es van modeificant amb la incorporació de nous instruments com la direcció estratègica, la gestió per objectius, l'adhocràcia, o l'organització post-burocràtica (vegeu, per exemple, Casas, 1992; Watterman, 1993; Barzelay, 1992; o Echebarría i Losada, 1993).

ciades als anys setanta, aquest esquema perd sentit. Els responsables públics han d'actuar en un context més complex: ja no són l'organització monopolista per excel·lència, sinó una organització més en una constel·lació d'organitzacions amb recursos, capacitats i limitacions diverses. En conseqüència, el principi d'autosuficiència perd vigència i ha de deixar pas al reconeixement de la pluralitat.

2. *Diversitat*. La creixent segmentació social i l'especialització de les demandes ciutadanes trenquen amb el mite de la uniformitat, i emfasitzen la necessitat que les autoritats públiques identifiquin i donin resposta a necessitats i problemes diferenciats. El reconeixement de la diversitat reforça la voluntat de millorar els canals de comunicació i les fórmules de participació ciutadana.

3. *Canvi*. Les principals característiques del context actual són la turbulència i la incertesa. En conseqüència, la tradicional seguretat sobre què cal fer i sobre com cal fer-ho s'esvaeix. Les necessitats i les solucions canvien ràpidament, i la gestió pública ha de ser capaç d'assimilar-ho millorant la seva capacitat d'aprenentatge i d'adaptació.

4. *Direcció estratègica*. Enfront de la compartimentalització dels problemes i de la professionalització del sector públic, la gestió de la incertesa requereix capacitats globalitzadores que permetin abordar els problemes en tota la seva complexitat. Les divisions funcionals generen rigidesa i no s'adapten a les exigències de flexibilitat que incorpora la situació d'incertesa.

Comparant la gestió de la incertesa amb la gestió de l'estabilitat destaca, en primer lloc, la diferent relació que s'estableix en cada cas entre la racionalitat tècnica i la racionalitat política. Quan ens referíem a la gestió de l'estabilitat esmentàvem la creixent tecnificació de l'activitat dels responsables públics; mentre que ara subratllem la necessitat d'harmonitzar i de coordinar les actuacions per mitjà de la repoliticització del paper dels directius públics. En un període d'incertesa, la gestió pública es desenvolupa en terrenys més complexos, els problemes deixen de ser procedimentals i es traslladen a l'àmbit dels objectius i de les estratègies. No es tracta de fer bé el que ja se sap que cal fer, sinó d'establir prioritats i de decidir les millors vies per assolir-les.

S'ha superat el model de gestió entès com a direcció de sistemes rígidament organitzats, amb responsabilitats clarament definides i amb objectius precisos. Al contrari, els directius públics —des d'una renovada capacitat d'innovació i creació— han de desenvolupar propostes polítiques i ser capaços de mobilitzar xarxes de suport que garanteixin l'èxit de l'aplicació. S'ha de fomentar un estil de gestió que reforci els components directius, que sigui més proactiva que reactiva, més promotora que indicadora, i que es responsabilitzi del disseny d'una estratègia definidora tant dels objectius com de les vies de solució. Aquest concepte de gestió es concreta en dues formes de conduir els assumptes públics, les quals hem anomenat *gestió de la influència* i *gestió del canvi*.

En primer lloc, connectant amb els principis de diferència i pluralisme, la gestió pública ha de resituar-se en xarxes més complexes de relacions interorganitzatives on desenvolupar actituds de negociació, coordinació i promoció. Hem englobat aquest conjunt de noves activitats sota el títol de gestió de la influència, intentant reflectir el paper que haurien de jugar els responsables públics en un entorn cada cop més pluralista (Stewart, 1988: cap. 4).

En segon lloc, per fer front a les exigències de flexibilitat i especialització, la gestió pública ha de ser capaç de donar respostes creatives i innovadores a un entorn en constant transformació. Fins ara, els problemes relacionats amb el control dels recursos han estat molt estudiats (Flynn, 1990), mentre que els mecanismes per potenciar la flexibilitat i la capacitat d'adaptació representen el repte del que anomenem la gestió del canvi (Clarke i Stewart, 1989: cap. 2).

II. Models organitzatius

En aquest apartat presentarem les estructures organitzatives que donen forma a la gestió de la incertesa. Hem dividit l'anàlisi en l'organització de la influència i la del canvi. La primera pretén articular la relació entre els actors que participen en la producció de serveis públics, mentre la segona vol dissenyar una organització preparada per respondre a la inestabilitat de l'entorn i per permetre una més ràpida adaptació a les demandes canviants dels ciutadans.

Subratllarem també que els models organitzatius no són simples mecanismes tècnics, sinó que la seva configuració queda afectada per consideracions de tipus ideològic. Ho explicarem en el seu moment, però anticipem que la introducció d'una variable ideològica generarà l'aparició de dues alternatives organitzatives ideals, una situada en un escenari públic i l'altra en un escenari privat:

Quadre 2: Models organitzatius de la incertesa

	<i>Organitzant la influència</i>	<i>Organitzant el canvi</i>
Escenari públic	Organització cooperadora	Organització orientada al servei públic
Escenari privat	Organització competitiva	Organització excel·lent

1. *Organitzant la influència*

La necessitat d'estructurar un model organitzatiu capaç d'assumir la gestió de la influència prové de reconèixer que la provisió de certs serveis ha deixat d'estar monopolitzada pel sector públic i ha passat a proveir-se des d'una xarxa on participen els sectors informal, voluntari i mercantil (Johnson, 1990). Gestionar la influència no es pot fer des d'una estructura organitzativa tradicional, ja que implica un seguit de transformacions que afecten directament els mètodes de treball utilitzats fins al moment: substituir la certesa de les decisions per processos de negociació, traslladar-se des de punts de decisió a àrees d'influència articulades per mitjà de nous canals de comunicació —informació, millorar la capacitat per entendre d'altres organitzacions, per mantenir les funcions de direcció i per aprofitar les oportunitats que es presenten en cada moment (Clarke i Stewart, 1989; Stewart, 1988).

Un futur pluralista ha despertat entusiasme entre partidaris d'opcions polítiques molt diverses. Des de la dreta es considera el pluralisme com una alternativa adequada per reduir el paper excessivament dominant de l'Estat (Gamble, 1988; King, 1987); mentre des de l'esquerra s'aplaudeixen les implicacions participatives i descentralitzadores que ofereix (Gyford, 1985 i 1991). En qualsevol cas, el pluralisme en ell ma-

teix no comporta una solució única a la provisió de serveis públics, sinó que serà el tipus de relació que s'estableixi entre els diferents sectors i el paper que s'assigni a cadascun d'ells els que marcaran la direcció i configuraran fórmules organitzatives alternatives.

Les combinacions de papers i tipus de relacions poden traduir-se en resultats molt diversos; però, per simplificar, hem suposat que podem construir dues situacions ideals a partir de la combinació de dues variables: el tipus de relació (competitiva o col·laboradora) i el sector dominant (el públic o el mercantil). Així, tenim un primer escenari dominat pel sector públic i les relacions de col·laboració, i un segon dissenyat a partir de la competència i dominat pel sector mercantil.

1. 1. L'escenari públic: l'organització cooperadora

Segons els defensors d'aquest escenari, el paper de les autoritats públiques consisteix a habilitar i promocionar les actuacions dels diferents actors involucrats en la prestació de serveis: dirigir-los per tal de «portar ordre al caos» (Peters, 1987), o coordinar-los per tal de «catalitzar» esforços d'acord amb uns objectius políticament dissenyats (Osborne i Gaebler, 1994).

Les autoritats polítiques, per tant, han de modificar el tipus d'actuació que desenvolupen: marcar prioritats i articular una xarxa d'actors que cooperin en la seva consecució. Aquest canvi no solament afecta el paper dels responsables públics, sinó que té un fort impacte sobre els models organitzatius. Utilitzant els arguments de Brooke (1989), el model de prestació de serveis públics ha de variar radicalment i basar-se ara en *a*) el disseny d'una xarxa de relacions controlada des de l'autoritat política, i en *b*) l'aplicació d'un model de relacions adequat entre el sector públic i els actors de l'entorn.

a) La xarxa de relacions. En cada comunitat hi ha una xarxa d'actors formada per la pròpia autoritat política més d'altres agències públiques, privades, voluntàries o informals. Els governants han de ser capaços d'influir en aquest entorn. Stewart (1988:35-43) suggereix cinc condicions per resoldre amb èxit l'exercici de la influència: 1. Coneixement i informació respecte a les organitzacions de l'entorn; 2. Comprensió formal i cultural d'elles; 3. Coneixement dels recursos immediats i potencials a disposició de l'ajuntament; 4. Disseny d'una estratègia d'influència en termes de cooperació, pacte, oposició o persuasió; i 5. Capacitat per aprofitar les experiències externes.

b) Gestió de les relacions. El grau d'influència que els governants poden exercir sobre els actors externs depèn del tipus de relació que els vinculi. Brooke identifica vuit possibilitats, que en aquest treball hem sintetitzat en quatre:

1. Relació de control: subcontractació.
2. Relació de control parcial: organismes autònoms i empreses públiques.
3. Relació d'associació: operacions conjuntes.
4. Relacions de suport: associacions voluntàries.

Ens concentrarem a partir d'ara en la descripció dels diferents tipus de relació, ja que són més fàcilment identificables i susceptibles de ser contrastats amb la realitat. La xarxa de relacions, en canvi, depèn dels més coneixements i de les acti-

tuds dels responsables polítics i, consegüentment, és menys tangible organitzativament.⁷

1.1.1. Relació de control: subcontractació

En teoria, la relació més estreta i controlada a què pot aspirar una autoritat pública és aquella on es contracta una agència externa per a la provisió d'un determinat servei. La realitat, però, és més complicada.

El problema bàsic que es presenta és com mantenir el control públic en àmbits exclosos de la gestió directa. Es pot argumentar que els contractats estan sota l'estricta control del client —el sector públic en aquest cas—, però un contracte no pot garantir per ell mateix que la feina es realitzi tal i com es pretén. Hi ha incompliments, errors d'especificació, obsolescència de les condicions, etc. És a dir, ens cal analitzar quins mecanismes es poden utilitzar per assegurar tant el compliment del contracte com la correspondència entre les condicions signades i la voluntat de la part contractant.

El punt de partida en la relació entre una empresa contractada i l'autoritat-client és l'especificació de les condicions del contracte. Les autoritats públiques són lliures per redactar-lo, i poden establir els criteris de quantitat i qualitat que desitgin. Històricament, però, els poders públics no han hagut d'especificar amb antelació el producte final dels seus serveis. Els *outputs* es determinaven d'acord amb els *inputs* disponibles i el control podia exercir-se dia a dia: l'activitat s'adaptava a les demandes i els recursos de cada moment.

La creixent onada de subcontractació trasllada el problema de l'especificació a un escenari diferent, en el qual es requereix que les autoritats públiques precisin amb antelació el producte final que s'oferirà a la comunitat. S'imposa, per tant, una nova disciplina en l'activitat dels polítics: han de saber exactament què volen i què poden permetre's. Brooke suggereix un seguit d'idees per potenciar el correcte desenvolupament d'aquestes habilitats:

1. Especificar i quantificar els *outputs* del servei, i també les penalitzacions associades al seu incompliment (contractes-programa o per objectius).
2. Inspecció i supervisió de l'activitat i dels resultats (es pot crear un departament dedicat exclusivament a la supervisió dels contractes).
3. Preservar la competència (establint, per exemple, contractes a curt termini i concursos públics periòdics s'assegura la possibilitat de no hipotecar la voluntat pública i de permetre l'accés a la prestació del servei d'altres empreses).
4. Deixar la porta oberta a una alternativa (s'ha de contemplar la possibilitat de fallida del contracte i continuar garantint la provisió del servei: contractes a curt termini, repartir riscos, etc.).
5. Preveure la incidència d'inversions de capital durant el període del contracte (com es financen les millores i qui en rep els beneficis).
6. Contemplar la possibilitat d'introduir variacions en el contracte (especificar obligacions de canvi quan sigui necessari, responsabilitats financeres de cada part, etc.).

7. Aquests temes han estat tractats des dels estudis de xarxes: Smith, 1990; Mosse-Booth, 1990; Rhodes, 1988.

7. Polítiques de preus (referències clares als grups que han de ser tractats de manera especial i considerar l'evolució que es pot produir en el temps).
8. Establir mecanismes per captar les reclamacions del públic (especificant el tractament que se'ls dona, les vies de solució i la informació que han de rebre les autoritats).
9. Acceptar la responsabilitat residual del sector públic (tant en la continuïtat del serveis com en les condicions legals i laborals d'execució).

En conclusió, la subcontractació de serveis pot modificar radicalment l'activitat dels responsables públics, però no pot alliberar-los de responsabilitats. Els contractes han de ser utilitzats sense que això impliqui una cessió de poder, sense renunciar a la capacitat de direcció i de control polític.

1.1.2. Relació de control parcial: empreses públiques i organismes autònoms

Les empreses públiques i els organismes autònoms es podrien caracteritzar per servir a dos caps: estan fermament ubicats en l'àmbit de l'Administració, però són parcialment immunes al seu control. Es tracta, en qualsevol cas, d'una relació d'interdependència que ofereix múltiples possibilitats d'influència. La relació és de control parcial, ja que no admet l'estricta direcció burocràtica, encara que hi ha mecanismes a l'abast de les autoritats polítiques per tal d'influir-hi notablement:

1. Relacions personals.
2. Treball conjunt en l'elaboració de les directrius polítiques.
3. Suport material que ofereix la burocràcia administrativa.
4. Seguiment de l'activitat de l'agència.
5. Personal o polítiques de personal conjuntes.
6. Utilització de la representació en l'agència.
7. Control financer.

En un panorama on proliferen aquest tipus d'organitzacions, cal assegurar l'èxit de les relacions per mitjà de mecanismes de col·laboració. Estatutàriament hi ha una separació de poders, però el treball comú pot superar les barreres formals i estimular la recerca conjunta d'objectius de manera informal.

1.1.3. Relacions d'associació: operacions conjuntes (*partnerships, joint ventures*)

Les relacions d'associació s'estableixen entre ens totalment independents que acorden col·laborar en l'assoliment d'uns objectius compartits. La recent fragmentació dels serveis públics i la superació de les fronteres organitzatives tradicionals implica, paradoxalment, la necessitat d'incrementar els mitjans d'integració i el treball conjunt.

Les associacions plantegen moltes dificultats, ja que és difícil compaginar unes cultures, uns objectius i uns mètodes operatius que poden ser molt diferents. Malgrat els problemes, es reconeix majoritàriament que els actuals problemes de l'Administració pública s'han de resoldre a partir d'aquests tipus de relacions (Leach i Stewart, 1986).

Les autoritats públiques busquen relacions d'associació quan reconeixen que no poden resoldre els problemes per elles mateixes o quan consideren que els pot reportar

beneficis. Si aquestes col·laboracions se centren en qüestions operatives no comporten excessives dificultats, però la situació canvia quan els objectius són estratègics. Tal com hem fet en els punts anteriors, destaquem alguns factors que poden ajudar el bon funcionament de les relacions d'associació:

1. Claredat del objectiu (no és suficient un objectiu general, sinó que és necessari concretar-lo en objectius precisos).
2. Compartir l'àmbit d'acció (compartir les fronteres d'actuació ajuda a compartir prioritats).
3. Compromís de col·laboració en els nivells de base de la gestió (reforça les possibilitats d'èxit pràctic).
4. Establir una màquinaria de col·laboració formal i material (la presència d'un suport material contribueix a la continuïtat de la relació).
5. Combinar les necessitats i els avantatges financers de cada part.
6. Utilitzar personal amb actituds i coneixements adequats (públics i privats).
7. Compartir informació.
8. Compartir el poder, però personalitzar la direcció en un sol cap (es tracta tant d'evitar la marginació d'una part com d'evitar la desorientació del personal).

1.1.4. Relacions de suport: el sector voluntari

Durant la dècada dels vuitanta, la creixent sensibilitat respecte a les necessitats de les minories i a la major consciència en relació als límits del monopoli públic han provocat un creixement exponencial del suport al sector voluntari. Entre d'altres avantatges, s'han subratllat les possibilitats d'autofinançament, la flexibilitat en l'ús de personal, el potenciament del pluralisme, l'oportunitat d'obrir nous àmbits d'elecció als consumidors, etc.

També hi ha dificultats relacionades amb l'activitat del sector voluntari, entre les quals destaca l'escassa professionalitat dels seu funcionament i la manca de control sobre les tasques que realitza. Per tant, cal buscar mecanismes que permetin maximitzar els beneficis potencials del sector voluntari i que al mateix temps evitin els problemes que també pot aportar. La proposta de Brooke és simple, i es basa en una utilització clara i conscient dels mitjans que ja utilitza el sector públic per promocionar les associacions voluntàries:

1. Diners (Sovint les autoritats públiques no tenen una idea precisa ni dels diners que destinen al sector voluntari ni de la situació financera de les diferents associacions. Caldria, per tant, establir uns canals de finançament especialitzats en la supervisió i el control del sector voluntari.)
2. Personal (Aclarir la situació del personal voluntari, dels semi-professionals i dels professionals, intentant facilitar una utilització dels recursos públics que no quedi absorbida pel pagament de salaris externs.)
3. Equipaments (Les associacions voluntàries poden utilitzar equipaments públics, però cal precisar quins costos i quins beneficis afecten l'Administració corresponent.)
4. Formació i Assessorament (L'Administració ha d'estar preocupada per l'eficiència i l'efectivitat de les activitats del sector voluntari i, per tant, hauria de disposar d'un programa de formació i assessorament que ho garanteixi).

En definitiva, el suport al sector voluntari s'avalua positivament des de l'escenari públic on ens trobem, però sense oblidar que les responsabilitats de direcció i control continuen en mans de les autoritats públiques. S'han destinat quantitats considerables de diners al suport de grups i associacions, però cal assegurar que la utilització d'aquests recursos sigui l'adequada. El sector voluntari no pot ser estrany als requeriments d'economia, eficiència i eficàcia i, per tant, és responsabilitat dels governants controlar l'activitat d'aquest sector. Brooke considera que aquest control no ha d'interpretar-se en termes de domini sinó d'influència, i que s'ha d'exercir no tant sobre els resultats de servei voluntari com sobre els inputs que utilitza.

1.1.5. Conclusions

Quan una autoritat pública vol desenvolupar una estratègia global en relació a la millora del benestar de la comunitat, es troba aviat operant fora dels límits de la pròpia estructura organitzativa. Les fronteres entre l'Administració es converteixen sovint en un obstacle que impedeix la configuració d'objectius compatibles amb els dels actors de l'entorn. Cal obrir l'organització per captar les propostes i potenciar les possibilitats de coordinació amb l'exterior. D'altra banda, la capacitat de qualsevol organització per influir en el seu entorn és limitada i, per tant, s'han de prioritzar les relacions que poden resultar més profitoses.

Les actuacions de la burocràcia monopolista resulten impossibles de mantenir pel seu alt cost i per les dificultats d'adaptar-se a un context turbulent. El pluralisme s'introdueix progressivament i obliga els governants a dissenyar mecanismes per controlar-lo. L'autoritat «cooperadora» que accepta el pluralisme no té per què ser supèrflua. Al contrari, la seva influència en el benestar de la població serà fins i tot més notòria.

1.2. L'escenari privat: l'organització competitiva

En aquesta segona secció observarem com s'organitza una autoritat pública que vol primar la provisió mercantil i deixar les funcions reguladores en mans de la competència. L'organització cooperadora dissenyava les relacions amb l'entorn a partir d'una voluntat directora i coordinadora, mentre que l'organització competitiva pretén transferir aquestes tasques a un escenari privat. Es considera que el mercat s'ha de potenciar perquè aconsegueix una millor assignació de recursos escassos i perquè impulsa la llibertat i la capacitat d'elecció dels consumidors (Flynn, 1990).

Els avantatges del sector mercantil han estat destacats i repetits durant la dècada del vuitanta, obligant als gestors públics a tenir-los en consideració.⁸ Els arguments esgrimits en favor de la mercantilització de l'activitat administrativa subratllen la superació de tres problemes associats a la provisió pública: el model públic és disfuncional a) perquè no permet una comunicació fluida entre els consumidors i els productors; b) perquè no pot donar resposta a la quantitat de demandes diferents que

8. Aquest ha estat el cas de Gran Bretanya. En aquest país, a partir de la *Local Government Act* de 1988, s'imposa legalment l'obligatorietat de sotmetre certs serveis municipals a un concurs estrictament competitiu. Només qui guanya aquest concurs —en el qual els departaments municipals també han de participar si volen continuar proveint el servei— pot responsabilitzar-se de la provisió del servei (vegeu Flynn i Walsh, 1988; Flynn, 1990b; o Brugué, 1992).

hi ha en unes societats cada cop més complexes; i c) perquè no proporciona incentius per reduir costos, estimular la productivitat i, en definitiva, millorar el servei.⁹

La creixent preocupació en relació a les dificultats esmentades provoca que la modernització de les organitzacions públiques es presenti com la substitució de les pràctiques antiquades de l'Administració pels mètodes eficients i professionals del món privat. L'experiència mercantil ha de ser, però, adequadament filtrada, ja que ni el mercat ni la competència no poden funcionar en absència d'un marc institucional. El dilema real no és entre regulació i no regulació, sinó entre diferents fórmules per millorar la regulació. L'elecció pública i la privada són elements interdependents, no alternatius: el repte de l'organització pública consisteix a trobar la forma més efectiva de combinar-los (Flynn, 1990).

En quasevol cas, els partidaris de l'escenari privat subratllen els avantatges comparatius del sector mercantil. Afirmen que, en condicions de competència perfecta, el mercat proporciona un punt d'equilibri que maximitza la satisfacció dels consumidors i minimitza els costos dels serveis. Independentment de les objeccions que es podrien formular, el que interessa destacar és que la decisió de promoure un procés mercantilitzador té un fort impacte en les estructures organitzatives. Ho veurem tot seguit.

La mercantilització pot ser absoluta o parcial. La primera es materialitza en la venda de béns o serveis públics al sector privat, mentre la segona es realitza introduint mecanismes de mercat en la producció dels inputs o en l'ofertació dels outputs. El traspàs de la titularitat pública a la privada ara no ens interessa, ja que ens desplaça del sector públic. Respecte a la mercantilització parcial, tampoc no entrarem en la que afecta la comercialització del producte final,¹⁰ sinó que ens concentrarem en la que vol introduir competència en l'obtenció i utilització dels inputs. La raó és que l'objecte d'estudi són els mecanismes de prestació de serveis públics, i només la mercantilització dels recursos i la seva utilització ens permet centrar l'atenció en aquest aspecte.

Per analitzar l'impacte que ha tingut la mercantilització de la provisió de serveis sobre l'Administració pública no cal estudiar el tipus de relacions que s'estableixen entre els actors —que són sempre competitives— sinó que és necessari veure quins són els requeriments que introdueix la competència sobre l'estructura organitzativa. Per realitzar aquesta anàlisi utilitzarem l'experiència britànica. L'any 1988 la Local Government Act establia el Compulsory Competitive Tendering (CCT) per a diversos serveis municipals. El CCT és un mecanisme d'assignar la provisió dels serveis públics a l'organització que demostrï ser més competitiva. Tot i que les autoritats locals continuaven mantenint el control sobre l'establiment de les condicions, la seva provisió directa depenia de qui guanyés un concurs dissenyat sobre criteris exclusivament mercantils.

Podem entendre el CCT com un procediment per mitjà del qual els contractes per a la prestació de determinats serveis són atorgats. La novetat que introdueix aquest procés és que col·loca en competència agents públics i privats. Per tant, el debat implícit que incorpora el CCT és sobre quins són els mitjans més apropiats per a la prestació dels serveis municipals. El criteri de decisió serà la competència.

9. Per aprofundir en aquests arguments es pot consultar una literatura molt extensa i variada, com per exemple Hayek (1960), Friedman (1961), Levitas (1985), o Niskanen (1971).

10. La mercantilització de l'oferta del servei públic és un tema que no tractarem, però que ens introdueix en un aspecte molt important: l'assignació de preus als serveis públics (vegeu Rose, 1990).

Per estudiar l'impacte de la competència sobre les estructures administratives podem distingir els dos elements de tota organització: el suport humà i els suport material-estructural.

1.2.1. Canvis en el suport humà dins una organització competitiva

Si les autoritats locals subcontracten serveis sota les condicions establertes en el CCT, el primer resultat és una divisió de les seves activitats en dues dimensions: la de client i la de contractant, l'anomenat *client/contractor split*. Com a client, l'ajuntament és un «comprador» de serveis i, per tant, ha de dedicar-se a definir quin tipus de servei vol i a quin preu abans de decidir a quina «botiga» anar a comprar-lo; és a dir, a qui atorgarà el contracte. D'altra banda, com a part contractant, l'organització local és també una productora de serveis que ha de «vendre» els serveis que produeix.

1.2.1.1. Les activitats de l'ajuntament com a client

Centrant-nos en l'activitat de «client», el nou paper del govern local es definiria per mitjà de la lògica del comprador; és a dir, prendre cura de les despeses, buscar el millor al millor preu i intentar acomodar cada nova adquisició a necessitats reals. Els regidors, per tant, serien responsables d'assegurar la provisió eficient dels serveis públics demandats, encara que aquesta no es produís per mitjà de la mà d'obra i de l'organització municipal. Aquest tipus d'activitat inclou la clarificació d'objectius i de prioritats, i no s'allunya del concepte habilitador que havíem introduït en l'apartat anterior.

D'altra banda, la dimensió directiva s'ha de completar amb tasques de control i supervisió. L'ajuntament, com a client, no solament ha d'establir objectius i prioritats, sinó que també ha de garantir el seu compliment. A diferència del que succeïa fins ara, les funcions de control es traslladen des de l'interior de l'estructura municipal a l'exterior. Ja no interessa controlar els procediments administratius, sinó els resultats finals de la prestació. Aquesta activitat requereix uns nous coneixements tècnics. Com a hipòtesi podem anticipar que es produirà una reducció del personal administratiu i un augment dels tècnics capaços de dur a terme treballs de control més sofisticats.

1.2.1.2. Les activitats de l'ajuntament com a venedor

Com a «venedor», el municipi ha de proveir uns determinats serveis sota condicions de competència de mercat. Conseqüentment, necessitarà desenvolupar un seguit de noves habilitats. En primer lloc, l'adquisició d'una posició competitiva enfront dels clients implica utilitzar coneixements relacionats amb estudis de mercat, disseny de serveis, propaganda o estratègies de venda: el màrqueting aplicat al govern local (Walsh, 1989). Un apropament entre el «productor» i el «receptor», entre l'ajuntament i el ciutadà, serà doncs fonamental. Per tant, en segon lloc, les autoritats locals haurien de desenvolupar habilitats en el terreny de la comunicació, adreçades tant a la identificació de les necessitats dels ciutadans com a conèixer el grau de satisfacció respecte als «productes» municipals. Finalment, el govern local hauria de desenvolupar habilitats diverses relacionades amb el món de la competència en el mercat privat. A tall d'exemple podríem pensar en controls financers, estratègies de contracte, anàlisis costos/beneficis o controls de resultats.

Cadascuna de les dues activitats descrites (*client/contractor split*) implica un tipus d'actituds i de coneixements diferents. Per precisar-les, Flynn (1990) distingeix dues funcions associades a cada dimensió.

L'activitat de «client» pot ser subdividida en dues: funció política (*policy function*) i funció compradora (*buyer function*). La primera dissenya el programa polític global i estableix les prioritats (actituds polítiques), mentre que la segona redacta el contracte i assegura el seu compliment (habilitats tècniques). Per la seva banda, l'activitat «contractant» també pot ser subdividida en dues: funció prestadora (*delivery function*) i funció venedora (*seller function*). La primera produeix i distribueix materialment el servei, mentre que la segona es prepara per participar en els concursos (habilitats tècniques i actituds empresarials). Podem resumir aquest paràgraf en el quadre 3.

Quadre 3: Coneixement i actituds necessaris per a una organització competitiva

Com a client		Com a contractant	
Funció política	Funció compradora	Funció prestadora	Funció venedora
— objectius — prioritats	— redactar contractes — concursos públics — avaluació/supervisió	— control financer — eficiència	— màrqueting — mercantilització
Actituds polítiques	Coneixements tècnics	Actituds empresarials i coneixements tècnics	

1.2.2. Canvis en el suport estructural dins una organització competitiva

Aquestes activitats afecten l'organització interna de l'ajuntament. Hi ha poques experiències pràctiques per mostrar les característiques estructurals d'una organització pública competitiva. La introducció del CCT a la Gran Bretanya ofereix, però, algunes pistes. El resultat més peculiar i espectacular de l'experiència britànica és el trencament de la unitat organitzativa municipal. Els ajuntaments competitius es divideixen i faciliten l'aparició de dues organitzacions separades: una especialitzada en les funcions de client i l'altra en les de venedor.

L'impacte material de la competència és, per tant, molt visible. Ja no podem parlar d'una estructura organitzativa municipal, sinó que cal distingir entre l'organització contractant i l'organització contractada.

1.2.2.1. L'organització contractant

Aquesta «part» de l'ajuntament només s'ha de preocupar de definir objectius i prioritats. El component polític serà l'essencial, però no s'exercirà des de les clàssiques comissions informatives, sinó a través d'una perspectiva més estratègica. A tall d'hipòtesi podríem anticipar una estructura reduïda, altament polititzada, connectada amb l'exterior per captar les demandes —no per controlar altres instàncies prestadores— i dotada d'un gabinet tècnic qualificat per a tasques contractuals, d'avaluació de propostes alternatives i de control del seu compliment. Es produeix una centralització estratègica de l'estructura municipal.

Cal destacar que, a diferència del que succeïa en l'organització cooperadora, les tasques de control s'exerceixen només en relació al compliment dels contractes, mai en relació al funcionament intern de les instàncies prestadores externes. El concurs públic —la competència— actua com a mecanisme de control automàtic i com a mitjà exclusiu de relació entre els actors involucrats en la prestació dels serveis. Les autoritats locals no pretenen «influir» en altres organitzacions; només volen escollir la que els ofereixi les millors condicions.

1.2.2.2. L'organització contractada

L'organització contractada —o contractable— es relaciona amb l'entorn competitiu i, per tant, ha de funcionar a partir de paràmetres exclusivament mercantils. A diferència de l'estructura departamental clàssica —fortament jerarquitzada i centralitzada— es proposa un procés de descentralització interna. S'han de crear òrgans especialitzats, autònoms (financerament i operativament) i amb capacitat per competir amb empreses privades.

Quan l'ajuntament presta un servei no cal que col·labori amb altres ens, perquè ja hi haurà competit prèviament. De la mateixa manera, no cal que operi com a part d'una organització superior, sinó de forma independent. D'altra manera seria molt difícil que acredités la «competitivitat» de la seva actuació. Es produeix, per tant, un procés paral·lel de descentralització operativa i de privatització de les activitats que desenvolupa.

2. Organitzant el canvi

L'objectiu de l'organització del/pel canvi és crear unes estructures que permetin una ràpida i efectiva adaptació a les transformacions de l'entorn. Per aconseguir-ho es necessita una organització oberta i flexible. Oberta perquè cal captar senyals de l'exterior que indiquin quan i en quina direcció s'està produint el canvi. Flexible perquè, un cop identificada la necessitat de canviar, cal poder adaptar les estructures i les actuacions a la nova situació. No cal insistir que aquestes dues idees són clarament alienes a les organitzacions públiques tradicionals, caracteritzades pel tancament i la rigidesa.

L'organització adaptada al canvi, per tant, ha de fonamentar-se en una estructura capaç d'escoltar l'entorn i de respondre en conseqüència. Si introduïm la variable ideològica públic-privat, sembla que pot ser irrellevant per estructurar la capacitat de resposta, mentre que és significativa quan ens referim a la disponibilitat per escoltar. Establir mecanismes de comunicació amb l'entorn significa triar qui s'escolta i qui no. La prioritització d'uns o altres individus respon a criteris ideològics i, com abans, ens configura un escenari públic i un altre de privat.

L'escenari privat aprofita l'experiència empresarial per millorar la capacitat de resposta i canalitzar la recepció de senyals exteriors per mitjà del mecanisme client-empresa. L'escenari públic també utilitza l'experiència organitzativa del món privat, però considera que no és possible reduir les relacions amb l'entorn a un pur model empresarial. Subratllem que les relacions d'una organització pública amb l'exterior són més complexes, ja que no solament tracten amb clients, sinó també amb votants, ciutadans, contribuents, ecologistes, etc. Una organització pública ha de reconèixer

que aquestes relacions són diverses i que cal dissenyar el model adequat per a cada cas. D'altra banda, l'organització que només té en compte el públic com a client opera des de l'especificitat del seu producte i des de la individualització de les relacions (o, potser millor, intercanvis); mentre que una institució pública ha de fer front a demandes més disperses i establir relacions amb grups socials que presenten demandes col·lectives.

En definitiva, l'organització del canvi també adopta formes diverses segons s'accentui la dimensió privada o la pública. Parlarem d'organització excel·lent per definir la que se situa en un escenari privat, i d'organització orientada al servei públic per referir-nos a la que trobem en un escenari públic. Analitzem cadascuna d'elles tot seguit.

2.1. L'escenari privat: l'organització excel·lent

Com apuntàvem fa un moment, aquest model organitzatiu no té en compte la necessitat d'articular mecanismes per escoltar l'entorn, ja que aquesta comunicació es produeix automàticament per mitjà del mercat. Les lleis de l'oferta i la demanda proporcionen tots els senyals que necessita una organització per adaptar-se a situacions de canvi i, per tant, només cal preocupar-se per dissenyar una estructura organitzativa adequada per respondre a aquests senyals. Tenint això clar, l'organització excel·lent es dissenya a partir de l'experiència de les empreses privades. Concretament, el llibre de Peters i Waterman (1988) *In Search of the Excellence* —del qual hem agafat el títol d'aquest apartat— s'ha convertit en l'inspirador de la major part de les propostes de canvi organitzatiu.

En aquest llibre, els autors estudien les cinquanta companyies nord-americanes actualment amb més èxit; per intentar identificar les claus del seu lideratge empresarial. Les conclusions a les quals arriben lliguen perfectament amb el tema que ara estem tractant: segons Peters i Waterman, l'èxit d'una empresa privada depèn del grau de flexibilitat obtingut per mitjà del disseny d'una estratègia global i coherent, i de donar un paper fonamental als clients com a protagonistes del canvi al qual l'organització s'ha d'adaptar. La idea de fons és transformar l'organització tradicional, només preocupada per l'estructura i els procediments, i incorporar nous elements que havien estat deixats de banda per irracionals, informals o excessivament intuïtius (com les actituds, els valors, l'estratègia o els estils).

Partint del fet que els elements centrals per a l'èxit de qualsevol organització són la gent i els valors, Peters i Waterman assenyalen vuit principis de l'excel·lència que, amb pocs matisos, configuren el programa de flexibilització de les organitzacions públiques situades en un escenari privat. Aquests vuit principis són: 1. Tendència a l'acció, 2. Proximitat al client, 3. Autonomia i iniciativa, 4. Productivitat per mitjà de les persones, 5. Presència de valors-guia, 6. Coneixement del producte, 7. Simplicitat estructural, i 8. Fer compatibles estratègies centralitzadores i descentralitzadores.

No ens aturarem ara en l'explicació d'aquests vuit principis —ja molt tractats des d'una prolífica literatura. Potser només cal destacar com el darrer principi serveix a Peters i Waterman per resumir les condicions d'una organització excel·lent. Descentralitzar funcionalment implica confiar en la gent i treballar des d'unitats petites i estructuralment simples, mentre que centralitzar implica adoptar valors i estratègies que orientin el conjunt de l'organització. La combinació d'ambdós factors es traduiria en la flexibilització de l'organització.

Metcalf i Richards (1989: cap. 4) argumenten que aquest mateix principi recull les aspiracions modernitzadores de l'organització pública. La descentralització seria l'eina adequada per alliberar el potencial directiu de les autoritats públiques, fins ara frustrat per les restriccions burocràtiques; mentre que la centralització asseguraria el control sobre el conjunt del procés. Centralitzar i descentralitzar no són models organitzatius oposats, sinó complementaris: sempre hi ha d'haver certa centralització per garantir que l'activitat no es fragmenti fins a desintegrar l'organització, i també sempre hi ha d'haver certa descentralització per assegurar que els outputs efectivament es produeixen. Tal com recull el significatiu títol d'un article, «la paradoxa burocràtica implica que les organitzacions eficients centralitzen per descentralitzar» (Perrow, 1977).

Des de l'òptica del que hem anomenat l'escenari privat, podem sintetitzar la peculiaritat de l'organització excel·lent en la voluntat de privatitzar les relacions entre el productor i el receptor de serveis. Els arguments utilitzats accentuen que es tracta de construir un pont entre les necessitats de la gent i els productes que se'ls ofereixen, de tal manera que es maximitzi la satisfacció dels clients i es minimitzin els costos de l'organització.

Aquest enfocament va ser ideat des del sector empresarial, però la seva influència en el sector públic ha estat molt important durant tota la dècada dels vuitanta.¹¹ L'argument de potenciar la proximitat entre els ciutadans i les institucions públiques no és, però, estrictament nou, mentre sí que ho és el context en el qual es produeix el debat. Durant la dècada dels vuitanta, la provisió tradicional de béns i serveis públics ha estat qüestionada per corrents privatitzadors (Ascher, 1987) i per un augment en la capacitat dels individus per fer-se escoltar (Gyford, 1991). En aquest marc, l'organització excel·lent s'ha vist com una solució als reptes de l'entorn.

En qualsevol cas, tal com apunta Hambleton (1988:129-130), hi ha dos problemes en l'aplicació d'aquest model als serveis públics. En primer lloc, els clients del sector privat gaudeixen d'un poder —derivat de la seva capacitat d'elecció— que no té equivalent en el sector públic. Les institucions públiques es construeixen sobre uns fonaments polítics, i els serveis que proveeixen han de donar resposta al conjunt dels ciutadans. Molts d'aquests serveis configuren un monopoli públic i, per tant, el «client» pot exercir un control polític (mecanisme electoral), però no una elecció que l'investeixi de poder (mecanisme mercantil).

En segon lloc, l'organització excel·lent té dificultats per tractar amb grups de clients, la qual cosa ocasiona notables distorsions en el sector públic —des d'on se solen proveir serveis col·lectius, no individuals. Els individus són tractats pel sector privat com a homes-econòmics aïllats, mentre que el sector públic els tracta com a homes-polítics agrupats.

Partint d'aquests problemes, abordarem —en una última secció— l'alternativa situada en l'escenari públic: l'organització orientada al servei públic (Stewart i Clarke, 1987).

2.2. L'escenari públic: l'organització orientada al servei públic

L'organització orientada al servei públic (OSP) s'estructura a partir de les aportacions del sector privat descrites anteriorment, però pretén superar la transferència

11. Dos exemples paradigmàtics són els treballs de Barbour *et al.* (1984) a Califòrnia (*Handbook on Excellence in Local Government*) i del Local Government Training Board (1987) a la Gran Bretanya (*Getting Closer to the Public*).

mecànica de les idees mercantils al sector públic. La discrepància bàsica s'estableix a partir de la distinció entre *homo* econòmic i *homo* polític. L'organització OSP considera que s'ha de respondre a les demandes del públic al qual es proveeix de serveis (relació econòmico-mercantil), però també ha de respondre als ciutadans enfront dels quals els governants són responsables (relació polític-col·lectiva).

Aquesta matisació implica reconèixer un ampli ventall de possibles relacions entre una organització i el públic. No cal entrar en massa detalls per adonar-se que la relació d'un malalt amb un servei d'urgències incorpora un element de dependència inexistent en un intercanvi comercial, o que el tracte que s'ha d'oferir a un presoner no és el mateix que el que rep el client d'un hotel. Les organitzacions públiques, per tant, mantenen tipus de relacions molt diferents, i el que necessiten és aconseguir adaptar-se als requeriments de cada situació.

Stewart (1988:44) se centra en la construcció d'una organització OSP dins el govern local i estableix com a punt de partida el redescobrimt del ciutadà. Serà precisament aquest nou focus d'atenció el que, segons aquest autor, permetrà superar l'Administració local i generar un model d'autèntic govern local. Osborne i Gaebler (1994: cap. 1) generalitzen aquesta mateixa idea per al conjunt de l'Administració pública. En aquest sentit, utilitzen una metàfora molt il·lustrativa: «*La palabra gobierno proviene de una voz griega que significa 'llevar el timón'. La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando*» (pàg. 55).

És d'acord amb les demandes i les necessitats dels ciutadans que s'estructura l'organització OSP. En conseqüència, alguns trets distintius seran l'apropament als ciutadans, la capacitat per escoltar la comunitat, la voluntat de donar accés al públic, de contemplar els serveis des del punt de vista dels receptors, de captar suggeriments i reclamacions, d'informar el públic, d'oferir qualitat, etc. Aquests trets no han, però, d'amagar la dimensió política de la tasca governamental. Les autoritats públiques serveixen els ciutadans, però també escullen i prioritzen entre demandes en competència.

El punt de vista defensat pels partidaris de l'organització OSP pretén aportar un contingut nou al paper de l'activitat administrativa. Normalment aquesta activitat s'ha dirigit al procés de producció, remarcant la dimensió rutinària del procés. Els responsables polítics han pres com a informació coneguda les necessitats del públic —per la via de la representativitat o per la via de la mercantilització— i no s'han sentit en l'obligació de captar les seves demandes. L'organització OSP vol canviar aquesta perspectiva, potenciant una nova preocupació en relació a les opinions dels ciutadans, disminuint l'èmfasi del procés de producció i recuperant la dimensió de govern que havia perdut.

Comparant l'escenari privat amb el públic, trobem que les solucions estructurals són pràcticament idèntiques. Les diferències, en canvi, es manifesten sobretot en les actituds del suport humà: la distinció entre empresaris i polítics es converteix en el factor explicatiu de les diferències entre l'organització excel·lent i l'organització OSP.

D'altra banda, l'organització excel·lent no reconeix la necessitat de dissenyar mecanismes específics per relacionar-se amb l'entorn —ja ho fa el mercat—, mentre que l'organització OSP en ressalta la seva importància. En termes pràctics, l'organització OSP tendirà a completar els vuit principis de l'excel·lència amb fórmules de participació ciutadana i en la col·locació de filtres polític-ideològics que seleccionin i prio-

ritzin les demandes o les opinions rebudes. Això permet a l'organització OSP tractar amb homes-polítics i, per tant, escoltar demandes de caire col·lectiu.

Finalment, la presència de valors organitzatius torna a ser crucial. En l'organització excel·lent definim com a valor central la voluntat de servei al públic; l'organització OSP hi afegeix només una matisació, servei per a i amb el públic. És una diferència que pot semblar de detall, però que marca la frontera entre un escenari públic i un altre de privat, entre govern i administració o potser, fins i tot, entre mercat i assignació pública.

III. Conclusions

L'abast de la preocupació teòrica i la manca de referents empírics ens han obligat a plantejar un article on s'aporten més interrogants que respostes. Cadascun dels diversos apartats reclama un desenvolupament més detallat i una contrastació empírica que ens remeti a la realitat administrativa del nostre país. Reconeixem aquestes limitacions, però considerem també que la rellevància del tema i la desorientació amb què normalment s'aborda reclamen reflexions obertes i agosarades. Aquest article, per tant, no pretén aprofundir en el coneixement de l'Administració pública espanyola, sinó, en la mesura de les nostres possibilitats, contribuir a un inajornable debat sobre el seu futur.

Dues idees bàsiques articulen la nostra presentació. D'una banda, l'Administració pública no és una realitat sobrenatural i desconnectada dels èxits i les misèries humanes. L'Administració pública depèn de cadascun de nosaltres, de la mateixa manera que també tots nosaltres depenem considerablement del seu millor o pitjor funcionament. Els problemes i les transformacions de l'Administració pública, per tant, no poden aïllar-se en el laboratori ni abordar-se des de la intimitat del que seria una família de buròcrates, sinó que s'han d'estudiar obrint les finestres, convidant els veïns i intentant que les baralles generacionals no acabin amb cap cop de puny sobre la taula. En d'altres paraules, per entendre què està passant i quin serà el futur de l'Administració pública cal trencar barreres disciplinàries i recuperar una perspectiva històrico-contextual dels fenòmens socials.

En segon lloc, després d'un període on l'estabilitat i el creixement ens havien convençut de la frivolitat de les ideologies enfront de la seriositat i la racionalitat de les tècniques, nosaltres defensem un retorn de les ideologies. Concretament, defensem la necessitat de repolititzar el debat sobre l'Administració pública. I no ho proposem des de la defensa de la nostra professió, sinó precisament per mitjà de l'observació del que succeeix en el nostre entorn. És probable que l'actual descrèdit de la política ens converteixi en una mena d'extraterrestres defensors d'allò indefensable, però considerem que el descrèdit actual de la política no té res a veure amb el que nosaltres proposem o, en tot cas, té a veure amb la resistència dels polítics a repolititzar-se i a donar respostes compromeses als reptes de la situació actual.

En la mesura en què aquest text estimuli la discussió en alguna de les dues direccions esmentades, nosaltres ens donarem per satisfets, independentment de futures refutacions empíriques i de més que probables correccions teòriques.

Referències bibliogràfiques

- Ascher, K. (1987), *The Politics of Privatisation*, Macmillan, Londres.
- Barbour, G. P., Fletcher, T. W., i Sipel, G. A. (1984), *Excellence in Local Government Management*, Palo Alto, Califòrnia.
- Barrat, J., i Downs, J. (1988), *Organising for Local Government*, Longman, Londres.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, California University Press, Berkeley.
- Booth, S., i Moore, C. (1990) «Pluralism, Corporatism and Negotiated Order: A View of Spatial and Sectorial Intermediation in the UK», ECPR, Bochum.
- Brooke, R. (1989), *Managing the Enabling Authority*, Longman, Londres.
- Brugué, J. (1992) «Gobierno local y thatcherismo: redefinición de la política municipal britànica entre 1979-90», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77.
- Casas, J. (1992), *Direcció i estratègia*, FECE, Barcelona.
- Clarke, M., i Stewart, J. (1989), *General Management in Local Government: Getting the Balance Right*, Longman, Londres.
- Cooke, P. (ed.) (1989), *The Changing Face of Urban Britain Localities*, Unwin & Hyman, Londres.
- Dror, Y. (1973), *Public Policy-Making Re-Examined*, Leonard Hill.
- Echebarría, K., i Losada, C. (1993), *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*, Col·lecció Estudis, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Elcock, H. J. (1991), *Change & Decay*, Longman, Nova York.
- Elcock, H. J., i Stephenson, M. (1985), *Public Policy and Management: Case Studies in Improvement*, Polytechnic Products, Newcastle Upon Tynes.
- Fayol, H. (1972), *Administración industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Flynn, N., i Walsh, K. (1988), *Competitive Tendering*, INLOGOV, Birmingham.
- Flynn, N. (1990), *Public Sector Management*, Harvester & Wheatsheaf, Londres.
- (1990b), «The Impact of Compulsory Competition on Public Sector Management», *Public Policy and Administration*, vol. 5, núm. 1.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago.
- Gamble, A. (1988), *The Free Economy and the Strong State*, Macmillan, Londres.
- Gyford, J. (1985), *The Politics of Local Socialism*, Allen & Unwin, Londres.
- (1991), *Citizens, Consumers & Councils*, Macmillan, Londres.
- Hambleton, R. (1988), «Consumerism, Decentralisation and Local Democracy», *Public Administration*, vol. 66.
- Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Cambridge.
- Johnson, N. (1990), *Los Estados del Bienestar en transición: La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*, Ministerio de Treball, Madrid (original 1987).
- King, D. S. (1987), *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Macmillan, Londres.
- Lane, J. (1993), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, Londres.
- Leach, S., i Stewart, J. (1986), «The Conditions of Join Action», INLOGOV, Birmingham.
- Levitas, R. (ed.) (1985), *The Ideology of the New Right*, Polity Press, Oxford.
- Limdblom, C. E. (1959), «Incrementalism: The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19.

- Local Government Training Board (1987), *Getting Closer to the Public*, Luton, LGTB.
- Mercalfe, L., i Richards, S. (1989), *La Modernización de la gestión pública*, INAP, Madrid (primera publicació 1987).
- Mouritzen *et al.* (1992), *Local Fiscal Crisis*, Macmillan, Londres.
- Newton, K., i Karran, T. (1985), *The Politics of Local Expenditure*, Macmillan, Londres.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- Offe, K. (1992), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid (original 1988).
- Osborne, D., i Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona (original 1992).
- Perrow, C. (1977), «The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in order to Decentralize», *Organizational Dynamics*, primavera, 3-14.
- Peters, T., i Waterman, R. (1982), *In Search of the Excellence*, Harper & Row, Nova York.
- Peters, T. (1987), *Thriving on Chaos*, Alfred A. Knopf, Inc., Nova York.
- Piore, M., i Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Nova York.
- Rhodes, R. A. W. (1988), *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, Londres.
- Rose, R. (1990), «Charging for Public Services», *Public Administration*, vol. 68.
- Simon, H. A. (1957), *Administrative Behaviour*, Macmillan, Londres.
- Smith, W. F. (1990), «The Impact of Social and Political Change and Policy Networks in Britain and United States», ECPR, Bochum.
- Stewart, J. (1988), *Understanding the Management of Local Government*, Longman, Londres.
- Stewart, J., i Clarke, M. (1987), «The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas», *Public Administration*, vol. 65.
- Taylor, F. W. (1972), *Principios de la administración científica*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Tena, J. (1989), *Organización de la empresa: teoría y aplicaciones*, EADA Gestión, Barcelona (3a edició).
- Walsh, K. (1989), *Marketing in Local Government*, Longman, Londres.
- Waterman, R. H. (1993), *Adbocracia*, Ariel Soc. Económica, Barcelona (original 1990).
- Weber, M. (1977), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic.
- Wildavsky, A. V. (1980), *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, Londres.