

# NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Ricard Gomà y Quim Brugué  
Universidad Autónoma de Barcelona

## Introducción

La redacción de este artículo coincide con la creciente preocupación por el funcionamiento y la modernización de la Administración pública. Cuando Max Weber presentó los fundamentos de la organización burocrática, lo hizo pensando en que se generaban unas estructuras adecuadas para racionalizar los procedimientos administrativos, para mejorar la eficiencia de la organización, para garantizar la transparencia en los procesos de toma de decisiones y para facilitar el control por parte de los ciudadanos respecto a las autoridades públicas.<sup>1</sup> Estos argumentos han mantenido su validez durante más de un siglo, pero hoy día están agotados y superados. Burocracia se ha convertido en sinónimo de ineficiencia, lentitud, rigidez y derroche de recursos. Lo que era un concepto con una connotación positiva se ha transformado en atributo negativo y casi ofensivo.

Sin embargo, en este trabajo no intentaremos explicar cuáles son las disfuncionalidades de la Administración burocrática, sino que exploraremos su origen y a partir de aquí propondremos alternativas de futuro que tengan en cuenta la raíz —no la manifestación— de los problemas. Dicho de otra forma, pretendemos contribuir a una reflexión en torno a dos preguntas: la primera, ¿por qué la burocracia se ha convertido en un modelo perverso para el funcionamiento de la Administración pública?, y la segunda, ¿cuáles son las alternativas de futuro que se presentan?

Ya podemos anticipar que buscaremos los orígenes de la *crisis* del modelo racional-burocrático en las transformaciones experimentadas en el entorno sociopolítico en que actúa la Administración pública. Propondremos alternativas de futuro también en función de las presiones de este contexto, pero teniendo en cuenta que no existe una única posibilidad sino que —según criterios ideológicos— pueden diseñarse escenarios diferentes. Con esta última aportación pretendemos superar una visión estrictamente instrumental de la gestión y la organización pública. No queremos despreciar la influencia de los referentes empresariales, que han dominado parte del debate sobre la modernización administrativa de los años ochenta, pero tampoco queremos olvidar que la esfera pública incorpora una serie de especificidades que vuelven inviable una lectura acrítica de las propuestas del sector privado.

Por lo tanto, la hipótesis que planteamos puede resumirse como el análisis de las formas organizativas y de los modelos de gestión de la Administración pública a partir

---

1. Existe una extensa bibliografía referida al estudio de la burocracia weberiana. Hay dos textos muy concisos que nos permiten un rápido acercamiento al tema: Tena (1989) y Lane (1993).

de la observación de dos variables explicativas: las transformaciones del entorno y las posturas ideológicas — explícitas o implícitas — de los responsables políticos de estas administraciones.

Con los objetivos citados con anterioridad hemos articulado la redacción del artículo a partir de dos puntos. En primer lugar, utilizamos un concepto amplio de gestión pública para observar cómo han evolucionado los principios y los recursos cognitivos que dirigen la actuación de la Administración pública. La emergencia de un nuevo modelo de gestión pública nos sirve, en un segundo apartado, para discutir su aplicación a partir de estructuras organizativas específicas. La variable contextual es crucial para explicar la aparición de un nuevo modelo de gestión, mientras que utilizamos la variable ideológica para ver cómo este modelo puede concretarse mediante diferentes fórmulas organizativas.

## I. Modelos de gestión pública

Por lo tanto, desde una perspectiva dinámica, el objetivo de este apartado es definir dos modelos teóricos de gestión pública<sup>2</sup> que nos sirvan para entender los impactos que los cambios socioeconómicos provocan sobre la Administración pública, así como para interpretar estos elementos contextuales en términos operativos. Con esta finalidad, hemos elaborado los conceptos *gestión de la estabilidad* y *gestión de la incertidumbre*. Según la hipótesis que presentamos, estaría teniendo lugar la sustitución del primer modelo por el segundo, y esta sustitución evidenciaría la obsolescencia de la organización pública tradicional.

### 1. *La gestión de la estabilidad*

#### 1.1. Los condicionantes del entorno

El modelo de gestión de la estabilidad se ubica temporalmente en el período que se inicia al finalizar la segunda guerra mundial, se extiende hasta los años setenta y prolonga su influencia hasta nuestros días.<sup>3</sup> Durante esta etapa, la gestión pública alcanzó una dimensión desconocida hasta aquel entonces, al moldear las formas y contenidos de la actuación pública mediante al influencia de un entorno político y económico peculiar.

En primer lugar, desde la óptica económica, estos años se caracterizaron por la aplicación de estrategias macroeconómicas de inspiración keynesiana, que favorecieron un modelo de crecimiento estable por la intervención estatal. En este marco, el sector público experimenta un crecimiento espectacular: los objetivos eran producir bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de una sociedad de consumo masificado. Dicho de otra forma, se trataba de producir *mucho* y para *todos*.

---

2. Por *gestión pública* entendemos la toma de responsabilidad sobre el conjunto de instituciones y organizaciones que configuran un ámbito público de actuación (Metcalfe y Richards, 1989, pág. 68), es decir, no nos movemos en una dimensión estrictamente instrumental, sino que definimos la gestión a partir de los principios que rigen la actuación pública y de los conocimientos disponibles que permiten su operativización.

3. Obviamente nos referimos al conjunto de las democracias avanzadas y, por lo tanto, la aplicación al caso español requiere ajustes tanto sustantivos como temporales. De todos modos, consideramos que a pesar del tradicional retraso del Estado español las actuales presiones modernizadoras están compartidas.

En segundo lugar, las corrientes político-ideológicas dominantes se materializaron en la aparición y posterior consolidación del estado de bienestar. Su construcción cuenta con dos pilares básicos: el aumento de la capacidad de regulación y provisión pública, y la adopción de un consenso estratégico entre las diferentes fuerzas políticas en relación con los grandes objetivos de crecimiento y redistribución. El aumento de la actividad pública se diseña desde el *paternalismo estatal*, mientras que el consenso político implica cierto compromiso hacia la *igualdad* entre los ciudadanos.

Tal como antes, la voluntad igualadora y la práctica paternalista configuran un modelo de gestión pública guiado por medidas de cantidad y de extensión, el cual refuerza las lógicas estandarizadora y universalizadora a que nos referíamos antes. El modelo de gestión pública, en consecuencia, tiende a funcionar de forma monopolista. El resultado es una gran y compleja organización, generadora de economías de escala, pero también de fuertes inercias y rigideces estructurales.

De forma muy esquemática, hemos visto de qué manera las características contextuales definen algunos de los rasgos básicos del modelo de gestión de la estabilidad: estandarización, universalismo, paternalismo y monopolismo. Lo que tienen en común estos términos es su relación con la continuidad del proceso administrativo: la gestión de la estabilidad se define a partir de algunos objetivos claros, invariables y prefijados, que condicionarán fuertemente sus estructuras organizativas.<sup>4</sup>

## 1.2. Los principios fundamentales de la gestión de la estabilidad

Respondiendo a los condicionantes del entorno y en sintonía con los conocimientos disponibles apuntados en la sección anterior, la gestión de la continuidad se articula en torno a los siguientes principios:

1. *Autosuficiencia*. Las autoridades públicas asumen el monopolio de la prestación de servicios, al garantizar su provisión mediante recursos propios. El resultado es una organización compleja, cerrada y preocupada sobre todo por los procedimientos internos.

2. *Uniformidad*. El modelo de gestión se define a partir de la voluntad de ofrecer productos estándares para todos. Las autoridades públicas definen las necesidades —supuestamente compartidas— de los ciudadanos, mientras que los individuos quedan relegados a un papel de receptores pasivos de las prestaciones públicas.

3. *Continuidad*. La gestión pública tiene como objetivo proveer determinados servicios de forma continuada, sin posibilidad de que aparezcan ni colapsos que lo interrumpen ni novedades que lo modifiquen. Existe la certeza sobre la necesidad de proveer los servicios, al mismo tiempo que no se reflexiona sobre cuáles son estos servicios ni sobre cuál es el modo mejor de proveerlos: la dinámica es fuertemente inercial.

4. *Profesionalismo*. El modelo de gestión está dominado por los expertos, que imponen divisiones funcionales que se corresponden con su percepción de los proble-

---

4. De hecho, los conocimientos que aporta la teoría burocrática de Weber (1977), la dirección científica de Fayol (1972) y la organización taylorista de trabajo (1972) se convierten en los instrumentos básicos a disposición de los gestores públicos. No entraremos en la descripción de estas teorías ya que son bastante conocidas y, además, no aportan ningún contenido sustantivo a los modelos que estamos construyendo.

mas, no con la complejidad que implica tratar con el conjunto de la comunidad. El resultado es una segmentación artificial de la actividad administrativa y una pérdida de visión estratégica de los problemas de la comunidad.

Si la tensión entre las dimensiones política y técnica es una característica definitoria de la gestión pública, podemos afirmar que durante este período gana la técnica. Las condiciones de estabilidad otorgan protagonismo a los expertos, en la medida en que profesionalmente están preparados para hacer lo que se sabe que hay que hacer. Tiene lugar un proceso de tecnificación de la gestión pública, que ha sido resumido por Wildavsky (1980) en la expresión «Speaking Truth to Power». De todos modos, la racionalidad técnica no siempre se adapta fácilmente a la ineludible dimensión política de la Administración pública. Para superar la posibilidad permanente de conflicto entre política y técnica, la gestión pública ha adoptado dos formas o estilos: el incrementalismo (Limdbloom, 1959) y la planificación racional (Simon, 1957).

De hecho, más adelante veremos cómo se han intentado combinar ambas aproximaciones para aprovechar las ventajas y evitar los inconvenientes. De esta forma, durante la década de los ochenta aparecieron diferentes iniciativas que, bajo el título genérico de aprendizaje colectivo, intentaban enfrentarse a lo que Elcock (1991: 78-87) considera los tres problemas fundamentales de la gestión pública: la necesidad de reducir la incertidumbre, de estimular la creatividad y de promover la capacidad de aprendizaje (Dror, 1973; Elcock y Stephenson, 1985).

## 2. *La gestión de la incertidumbre*

### 2.1. Los condicionantes del entorno

En el apartado anterior hemos descrito un tipo de gestión paralelo a la emergencia y al desarrollo del estado de bienestar keynesiano. A partir de mediados de la década de los setenta, este modelo entró en crisis, lo cual provocó la ruptura de las condiciones que habían configurado la gestión de la estabilidad.

En la esfera económica, la progresiva implantación del modo de producción postfordista coincide con un proceso de transformación y desestructuración del tejido industrial tradicional. No obstante, se incorporan innovaciones tecnológicas que abren posibilidades, desconocidas hasta ahora, de comunicación, información y automatización, que revolucionan la producción de bienes y servicios, e introducen nuevas posibilidades de descentralización, especialización y flexibilización organizativa (Harvey, 1989; Piore y Sabel, 1984).

El proceso de desindustrialización —asociado con la crisis económica y con la aparición de un nuevo modo de producción— genera problemas de paro, dualización social, decadencia de los centros urbanos y lo que genéricamente se conoce como el redescubrimiento de la pobreza. Estas dificultades provocan una intensificación en la demanda de prestaciones públicas. La combinación de demandas crecientes con la reducción de los recursos y el clima de creciente resistencia impositiva genera lo que se conoce con el nombre de crisis fiscal del Estado.<sup>5</sup>

---

5. La crisis fiscal del Estado tiene un impacto especialmente importante en el caso del gobierno local ya que es en este ámbito donde se lleva a cabo la mayor parte de actividades del bienestar y donde los recursos sufren más agudamente la recesión. En este momento no entraremos en este tema, pero hay excelentes trabajos de consulta como Newton y Karran, 1985; Mouritzen *et al.*, 1992, o Cooke, 1989.

Los efectos de la crisis se dejan notar en los mismos cimientos de la actividad pública. Por una parte, se abren nuevos campos de actuación como la promoción económica, la política industrial o la regeneración urbana. Por la otra, la necesidad de ahorrar recursos se vuelve imperiosa y obliga a repensar su obtención y utilización. La gestión pública debe modificar su manera de trabajar y adaptarse tanto a las nuevas esferas de actuación como a la necesidad de mejorar la utilización de recursos cada vez más escasos.

Por otra parte, en la esfera política se produce la ruptura del consenso que se había alcanzado en torno a los principios del estado de bienestar. Esta ruptura viene acompañada de un proceso de fragmentación y diversificación social que altera las reglas del juego político tradicional. La gestión pública opera en un contexto cada vez más complejo, en que se ha producido la aparición de nuevos movimientos sociales (pacifismo, ecologismo, feminismo, etc.) y una reactivación de los papeles individuales (Offe, 1988; Gyford, 1991). La igualdad y el monopolismo definían la gestión de la estabilidad, mientras que los principios dominantes en el modelo emergente son la diferencia y el pluralismo.

En resumen, el período que se inicia con la crisis de mediados de los setenta introduce presiones que han sido resumidas con los términos de especialización, flexibilidad, diferencia y pluralismo. Lo que estos conceptos tienen en común es la relación con la incertidumbre y la turbulencia del entorno. La estabilidad y la continuidad han desaparecido y han facilitado la aparición de un nuevo modelo de gestión de la incertidumbre.<sup>6</sup>

En el cuadro 1 presentamos un esquema comparativo de los orígenes y principios de los modelos de gestión de la estabilidad y de la incertidumbre:

**Cuadro 1. Gestión de la estabilidad frente a gestión de la incertidumbre**

	<i>Esfera económica</i>	<i>Esfera política</i>
Gestión de la estabilidad	Fordismo — estandarización — universalismo	Estado de bienestar — monopolio — igualdad
Gestión de la incertidumbre	Postfordismo — flexibilidad — especialización	Crisis E de B — pluralismo — diferencia

## 2.2. Los principios fundamentales de la gestión de la incertidumbre

En el apartado anterior habíamos identificado cuatro principios básicos de la gestión de la estabilidad: autosuficiencia, uniformidad, continuidad y profesionalismo. En la medida en que las circunstancias que les conferían sentido se han modificado, estos principios también tendrán que renovarse:

6. Durante estos años también tiene lugar la progresiva sustitución de las teorías de Taylor, Fayol o Weber. Los conocimientos a disposición de los directivos públicos van modificándose con la incorporación de nuevos instrumentos como la dirección estratégica, la gestión por objetivos, la adhocracia o la organización postburocrática (véase, por ejemplo, Casas, 1992; Watterman, 1993; Barzelay, 1992, o Echebarría y Losada, 1993).

1. *Pluralismo*. Hasta hace poco tiempo, la provisión directa de bienes y servicios era la única vía por donde podía conducirse la actividad pública. La Administración burocrática acaparaba la responsabilidad de un volumen creciente de funciones, lo cual provocaba el aumento de su dimensión y generaba una dinámica de cierre al exterior. Después de las transformaciones iniciadas en los años setenta, este esquema pierde sentido. Los responsables públicos deben actuar en un contexto más complejo: ya no son la organización monopolista por excelencia, sino una organización más en una constelación de organizaciones con recursos, capacidades y limitaciones diversas. En consecuencia, el principio de autosuficiencia pierde vigencia y tiene que dejar paso al reconocimiento de la pluralidad.

2. *Diversidad*. La creciente segmentación social y la especialización de las demandas ciudadanas rompen con el mito de la uniformidad, e inciden en la necesidad de que las autoridades públicas identifiquen y den respuesta a necesidades y problemas diferenciados. El reconocimiento de la diversidad refuerza la voluntad de mejorar los canales de comunicación y las fórmulas de participación ciudadana.

3. *Cambio*. Las principales características del contexto actual son la turbulencia y la incertidumbre. En consecuencia, la tradicional seguridad sobre lo que hay que hacer y sobre cómo hay que hacerlo se desvanece. Las necesidades y las soluciones cambian rápidamente, y la gestión pública debe ser capaz de asimilarlo mejorando su capacidad de aprendizaje y adaptación.

4. *Dirección estratégica*. Frente a la compartimentación de los problemas y la profesionalización del sector público, la gestión de la incertidumbre requiere capacidades globalizadoras que permitan abordar los problemas en toda su complejidad. Las divisiones funcionales generan rigidez y no se adaptan a las exigencias de flexibilidad que incorpora la situación de incertidumbre.

Comparando la gestión de la incertidumbre con la gestión de la estabilidad destaca, en primer lugar, la diferente relación que se establece en cada caso entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Cuando nos referíamos a la gestión de la estabilidad citábamos la creciente tecnificación de la actividad de los responsables públicos; mientras que ahora destacamos la necesidad de armonizar y de coordinar las actuaciones a través de la repolitización del papel de los directivos públicos. En un período de incertidumbre, la gestión pública se desarrolla en campos más complejos, los problemas dejan de ser procedimentales y se trasladan al ámbito de los objetivos y de las estrategias. No se trata de hacer bien lo que ya se sabe que hay que hacer, sino de establecer prioridades y de decidir las mejores vías para alcanzarlas.

Se ha superado el modelo de gestión entendido como dirección de sistemas rígidamente organizados, con responsabilidades claramente definidas y con objetivos precisos. Al contrario, los directivos públicos —desde una renovada capacidad de innovación y creación— deben desarrollar propuestas políticas y ser capaces de movilizar redes de apoyo que garanticen el éxito de su implantación. Debe fomentarse un estilo de gestión que refuerce los componentes directivos, que sea más proactiva que reactiva, más promotora que indicadora, y que se responsabilice del diseño de una estrategia definidora tanto de los objetivos como de las vías de solución. Este concepto de gestión se concreta en dos formas de conducir los asuntos públicos, a las que hemos llamado gestión de la influencia y gestión del cambio.

En primer lugar, conectando con los principios de diferencia y pluralismo, la gestión pública debe resituarse en redes más complejas de relaciones interorganizativas en que pueda desarrollar actitudes de negociación, coordinación y promoción. Hemos englobado este conjunto de nuevas actividades bajo el título de gestión de la influencia, intentando reflejar el papel que deberían representar los responsables públicos en un entorno cada vez más pluralista (Stewart, 1988: cap. 4).

En segundo lugar, para enfrentarse a las exigencias de flexibilidad y especialización, la gestión pública tiene que ser capaz de dar respuestas creativas e innovadoras a un entorno en constante transformación. Hasta ahora, los problemas relacionados con el control de los recursos han sido muy estudiados (Flynn, 1990), mientras que los mecanismos para potenciar la flexibilidad y la capacidad de adaptación suponen el reto de lo que llamamos la gestión del cambio (Clarke y Stewart, 1989: cap. 2).

## II. Modelos organizativos

En este apartado presentaremos las estructuras organizativas que dan forma a la gestión de la incertidumbre. Hemos dividido el análisis en la organización de la influencia y la del cambio. La primera pretende articular la relación entre los actores que participan en la producción de servicios públicos, mientras que la segunda quiere diseñar una organización preparada para responder a la inestabilidad del entorno y permitir una más rápida adaptación a las demandas cambiantes de los ciudadanos.

Destacaremos también que los modelos organizativos no son simples mecanismos técnicos, sino que su configuración queda afectada por consideraciones de tipo ideológico. Lo explicaremos en su momento, pero anticipamos que la introducción de una variable ideológica generará la aparición de dos alternativas organizativas ideales, una situada en un escenario público y la otra en un escenario privado:

**Cuadro 2. Modelos organizativos de la incertidumbre**

	<i>Organizando la influencia</i>	<i>Organizando el cambio</i>
Escenario público	Organización cooperadora	Organización orientada al servicio público
Escenario privado	Organización competitiva	Organización excelente

### 1. *Organizando la influencia*

La necesidad de estructurar un modelo organizativo capaz de asumir la gestión de la influencia proviene de reconocer que la provisión de ciertos servicios ha dejado de estar monopolizada por el sector público y ha pasado a proveerse de una red en que participan los sectores informal, voluntario y mercantil (Johnson, 1990). No puede gestionarse la influencia desde una estructura organizativa tradicional, ya que supone una serie de transformaciones que afectan directamente a los métodos de trabajo utilizados hasta el momento: sustituir la certeza de las decisiones por procesos de negociación, trasladarse desde puntos de decisión a áreas de influencia articuladas a

través de nuevos canales de comunicación-información, mejorar la capacidad para entender a otras organizaciones, para mantener las funciones de dirección, y para aprovechar las oportunidades que se presentan en cada momento (Clarke y Stewart, 1989; Stewart, 1988).

Un futuro pluralista ha despertado entusiasmo entre partidarios de opciones políticas muy diversas. Desde la derecha se considera el pluralismo como una alternativa adecuada para reducir el papel excesivamente dominante del Estado (Gamble, 1988; King, 1987); mientras que desde la izquierda se aplauden las implicaciones participativas y descentralizadoras que ofrece (Gyford, 1985 y 1991). En cualquier caso, el pluralismo en sí mismo no implica una única solución a la provisión de servicios públicos, sino que será el tipo de relación que se establezca entre los diferentes sectores y el papel que se asigne a cada uno de ellos lo que marcará la dirección y configurará fórmulas organizativas alternativas.

Las combinaciones de papeles y tipos de relaciones pueden traducirse en resultados muy diferentes, pero, para simplificar, hemos supuesto que podemos construir dos situaciones ideales a partir de la combinación de dos variables: el tipo de relación (competitiva o colaboradora) y el sector dominante (el público o el mercantil). Así pues, tenemos un primer escenario dominado por el sector público y las relaciones de colaboración, y un segundo escenario diseñado a partir de la competencia y dominado por el sector mercantil.

### 1.1. El escenario público: la organización cooperadora

Según sus defensores, el papel de las autoridades públicas consiste en habilitar y promocionar las actuaciones de los diferentes actores involucrados en la prestación de servicios: dirigirlos para «llevar orden al caos» (Peters, 1987), o coordinarlos para «catalizar» esfuerzos según objetivos diseñados políticamente (Osborne y Gaebler, 1994).

Las autoridades políticas, por lo tanto, deben modificar el tipo de actuación que desarrollan: marcar prioridades y articular una red de actores que cooperen en su consecución. Este cambio no sólo afecta al papel de los responsables públicos, sino que también tiene un fuerte impacto sobre los modelos organizativos. Utilizando los argumentos de Brooke (1989), el modelo de prestación de servicios públicos tiene que variar radicalmente y basarse ahora en: *a)* el diseño de una red de relaciones controlada desde la autoridad política, y *b)* la aplicación de un modelo de relaciones adecuado entre el sector público y los actores del entorno.

*a) La red de relaciones.* En cada comunidad existe una red de actores formada por la propia autoridad política y, además, otras agencias públicas, privadas, voluntarias o informales. Los gobernantes deben ser capaces de influir en este entorno. Stewart (1988: 35-43) sugiere cinco condiciones para resolver con éxito el ejercicio de la influencia: 1. Conocimiento e información respecto a las organizaciones del entorno; 2. Comprensión formal y cultural de éstas; 3. Conocimiento de los recursos inmediatos y potenciales a disposición del ayuntamiento; 4. Diseño de una estrategia de influencia en términos de cooperación, pacto, oposición o persuasión, y 5. Capacidad para aprovechar las experiencias externas.

*b) Gestión de las relaciones.* El grado de influencia que los gobernantes pueden ejercer sobre los actores externos depende del tipo de relación que los vincule. Brooke identifica ocho posibilidades, que en este trabajo hemos sintetizado en cuatro:

1. Relación de control: subcontratación.
2. Relación de control parcial: organismos autónomos y empresas públicas.
3. Relación de asociación: operaciones conjuntas.
4. Relaciones de apoyo: asociaciones voluntarias.

Nos concentraremos, a partir de ahora, en la descripción de los diferentes tipos de relación, ya que son más fácilmente identificables y susceptibles de ser contrastados con la realidad. La red de relaciones, en cambio, depende más de los conocimientos y de las actitudes de los responsables políticos y, en consecuencia, es menos tangible organizativamente.<sup>7</sup>

#### 1.1.1. Relación de control: subcontratación

En teoría, la relación más estrecha y controlada a que puede aspirar una autoridad pública es aquella en que se contrata una agencia externa para la provisión de un determinado servicio. La realidad, sin embargo, es más complicada. El problema básico que se presenta es cómo mantener el control público en ámbitos excluidos de la gestión directa. Puede argumentarse que los contratados están bajo el estricto control del cliente —el sector público en este caso—, pero un contrato no puede garantizar por sí mismo que el trabajo se realice tal y como se pretende. Hay incumplimientos, errores de especificaciones, obsolescencia de las condiciones, etc. Es decir, nos es necesario analizar qué mecanismos pueden utilizarse para asegurar tanto el cumplimiento del contrato como la correspondencia entre las condiciones firmadas y la voluntad de la parte contratante.

El punto de partida en la relación entre una empresa contratada y la autoridad-cliente es la especificación de las condiciones del contrato. Las autoridades públicas son libres de redactarlo y pueden establecer los criterios de cantidad y calidad que deseen. Sin embargo, históricamente los poderes públicos no han tenido que especificar con antelación el producto final de sus servicios. Los *outputs* se determinaban en función de los *inputs* disponibles y el control podía ejercerse día a día: la actividad se adaptaba a las demandas y los recursos de cada momento.

La creciente ola de subcontratación traslada el problema de la especificación a un escenario diferente, en que se requiere que las autoridades públicas precisen con antelación el producto final que se ofrecerá a la comunidad. Se impone, por lo tanto, una nueva disciplina en la actividad de los políticos: deben saber exactamente qué quieren y qué pueden permitirse. Brooke sugiere una serie de ideas para potenciar el correcto desarrollo de estas habilidades:

1. Especificar y cuantificar los *outputs* del servicio, así como las penalizaciones asociadas con su incumplimiento (contratos-programa o por objetivos).
2. Inspección y supervisión de la actividad y de los resultados (puede crearse un departamento dedicado exclusivamente a la supervisión de los contratos).
3. Preservar la competencia (por ejemplo, estableciendo contratos a corto plazo y concursos públicos periódicos se asegura la posibilidad de no hipotecar la vo-

---

7. Estos temas han sido tratados desde los estudios de redes. Smith, 1990; Mosse-Booth, 1990; Rhodes, 1988.

luntad pública y permitir el acceso a la prestación del servicio de otras empresas).

4. Dejar la puerta abierta a una alternativa (debe contemplarse la posibilidad de quiebra del contrato y continuar garantizando la provisión del servicio: contratos a corto plazo, repartir riesgos, etc.).
5. Prever la incidencia de inversiones de capital durante el período del contrato (cómo se financian las mejoras y quién recibe sus beneficios).
6. Contemplar la posibilidad de introducir variaciones en el contrato (especificar obligaciones de cambio cuando sea necesario, responsabilidades financieras de cada parte, etc.).
7. Políticas de precios (referencias claras a los grupos que deben ser tratados de forma especial y considerar la evolución que puede producirse en el tiempo).
8. Establecer mecanismos para captar las reclamaciones del público (especificando el tratamiento que se les da, las vías de solución y la información que deben recibir las autoridades).
9. Aceptar la responsabilidad residual del sector público (tanto en la continuidad de los servicios como en las condiciones legales y laborales de ejecución).

En conclusión, la subcontratación de servicios puede modificar radicalmente la actividad de los responsables públicos, pero no puede liberarlos de responsabilidades. Los contratos deben ser utilizados sin que ello implique una cesión de poder, sin renunciar a la capacidad de dirección y de control político.

#### 1.1.2. Relación de control parcial: empresas públicas y organismos autónomos

Las empresas públicas y los organismos autónomos podrían caracterizarse por servir a dos jefes: están firmemente ubicadas en el ámbito de la Administración, pero son parcialmente inmunes a su control. Se trata, en cualquier caso, de una relación de interdependencia que ofrece múltiples posibilidades de influencia. La relación es de control parcial, ya que no admite la estricta dirección burocrática, aunque existen mecanismos al alcance de las autoridades políticas para influir notablemente en ella:

1. Relaciones personales.
2. Trabajo conjunto en la elaboración de directrices políticas.
3. Apoyo material que ofrece la burocracia administrativa.
4. Seguimiento de la actividad de la agencia.
5. Personal o políticas de personal conjuntas.
6. Utilización de la representación en la agencia.
7. Control financiero.

En un panorama en que prolifera este tipo de organizaciones, hay que asegurar el éxito de las relaciones mediante mecanismos de colaboración. Estatutariamente existe separación de poderes, pero el trabajo común puede superar las barreras formales y estimular la investigación conjunta de objetivos de forma informal.

#### 1.1.3. Relaciones de asociación: operaciones conjuntas (*partnerships, joint ventures*)

Las relaciones de asociación se establecen entre entes totalmente independientes que acuerdan colaborar en la consecución de unos objetivos compartidos. La reciente

fragmentación de los servicios públicos y la superación de las fronteras organizativas tradicionales implica, paradójicamente, la necesidad de incrementar los medios de integración y el trabajo conjunto.

Las asociaciones plantean muchas dificultades, ya que es difícil compaginar culturas, objetivos y métodos operativos que pueden ser muy diferentes. A pesar de los problemas, se reconoce mayoritariamente que los actuales problemas de la Administración pública deben resolverse a partir de este tipo de relaciones (Leach y Stewart, 1986).

Las autoridades públicas buscan relaciones de asociación cuando reconocen que no pueden resolver los problemas por sí mismas o cuando consideran que ello puede reportarles beneficios. Si estas colaboraciones se centran en temas operativos no implican excesivas dificultades, pero la situación cambia cuando los objetivos son estratégicos. De la misma manera que en los puntos anteriores, destacamos algunos factores que pueden ayudar al buen funcionamiento de las relaciones de asociación:

1. Claridad de los objetivos (no basta un objetivo general, sino que es necesario concretarlo en objetivos precisos).
2. Compartir el ámbito de acción (compartir las fronteras de actuación ayuda a compartir prioridades).
3. Compromiso de colaboración en los niveles de base de la gestión (refuerza las posibilidades de éxito práctico).
4. Establecer una maquinaria de colaboración formal y material (la presencia de apoyo material contribuye a la continuidad de la relación).
5. Combinar las necesidades y las ventajas financieras de cada parte.
6. Utilizar personal con actitudes y conocimientos adecuados (públicos y privados).
7. Compartir información.
8. Compartir el poder pero personalizar la dirección en un solo jefe (se trata tanto de evitar la marginación de una parte como de evitar la desorientación del personal).

#### 1.1.4. Relaciones de apoyo: el sector voluntario

Durante la década de los ochenta, la creciente sensibilidad respecto a las necesidades de las minorías y la mayor conciencia en relación con los límites del monopolio público han provocado un crecimiento exponencial del apoyo al sector voluntario. Entre otras ventajas, se han destacado las posibilidades de autofinanciación, la flexibilidad en el uso de personal, el potenciamiento del pluralismo, la oportunidad de abrir nuevos ámbitos de elección a los consumidores, etc.

También existen dificultades relacionadas con la actividad del sector voluntario, entre las que destacan la escasa profesionalidad de su funcionamiento y la falta de control sobre la labor que realiza. Por lo tanto, hay que buscar mecanismos que permitan maximizar los beneficios potenciales del sector voluntario y que, al mismo tiempo, eviten los problemas que también puede aportar. La propuesta de Brooke es sencilla y se basa en una utilización clara y consciente de los medios que ya utiliza el sector público para promocionar las asociaciones voluntarias:

1. Dinero (a menudo, las autoridades públicas no tienen idea precisa ni del dinero que destinan al sector voluntario ni de la situación financiera de las diferen-

- res asociaciones. Por lo tanto, habría que establecer unos canales de financiación especializados en la supervisión y control del sector voluntario).
2. Personal (aclarar la situación del personal voluntario, los semiprofesionales y los profesionales, intentando facilitar una utilización de los recursos públicos que no quede absorbida por el pago de salarios externos).
  3. Equipamientos (las asociaciones voluntarias pueden utilizar equipamientos públicos, pero hay que precisar qué costes y qué beneficios afectan a la Administración correspondiente).
  4. Formación y asesoramiento (la Administración debe preocuparse por la eficiencia y la efectividad de las actividades del sector voluntario y, por lo tanto, tendría que disponer de un programa de formación y asesoramiento que lo garantizara).

En definitiva, el apoyo al sector voluntario se evalúa positivamente desde el escenario público en que nos hallamos, pero no debe olvidarse que las responsabilidades de dirección y control continúan en manos de las autoridades públicas. Se han destinado considerables cantidades de dinero al apoyo de grupos y asociaciones, pero hay que asegurar que la utilización de estos recursos sea la adecuada. El sector voluntario no puede mantenerse al margen de los requerimientos de economía, eficiencia y eficacia y, por lo tanto, es responsabilidad de los gobernantes controlar la actividad de este sector. Brooke considera que este control no debe interpretarse en términos de dominio, sino de influencia, y que debe ejercerse no tanto sobre los resultados de servicio voluntario como sobre los *inputs* que utiliza.

#### 1.1.5. Conclusiones

Cuando una autoridad pública quiere desarrollar una estrategia global en relación con la mejora del bienestar de la comunidad, pronto se encuentra operando fuera de los límites de la propia estructura organizativa. Las fronteras entre la Administración se convierten, a menudo, en un obstáculo que impide la configuración de objetivos compatibles con los de los actores del entorno. Hay que abrir la organización para captar las propuestas y potenciar las posibilidades de coordinación con el exterior. Por otra parte, la capacidad de cualquier organización para influir en su entorno es limitada y, por lo tanto, debe darse prioridad a las relaciones que puedan resultar más provechosas.

Las actuaciones de la burocracia monopolista resultan imposibles de mantener por su elevado coste y por las dificultades de adaptarse a un contexto turbulento. El pluralismo se introduce progresivamente y obliga a los gobernantes a diseñar mecanismos para controlarlo. La autoridad «cooperadora» que acepta el pluralismo no tiene por qué ser superflua. Al contrario, su influencia en el bienestar de la población será, incluso, más notoria.

#### 1.2. *El escenario privado: la organización competitiva*

En esta segunda sección observaremos cómo se organiza una autoridad pública que quiere primar la provisión mercantil y dejar las funciones reguladoras en manos de la competencia. La organización cooperadora diseñaba las relaciones con el entorno a

partir de una voluntad directora y coordinadora, mientras que la organización competitiva pretende transferir estas tareas a un escenario privado. Se considera que el mercado debe potenciarse porque consigue una mejor asignación de recursos escasos y porque impulsa la libertad y la capacidad de elección de los consumidores (Flynn, 1990).

Las ventajas del sector mercantil han sido destacadas y repetidas durante la década de los ochenta, lo cual obliga a los gestores públicos a tenerlas en cuenta.<sup>8</sup> Los argumentos esgrimidos en favor de la mercantilización de la actividad administrativa destacan la superación de tres problemas asociados con la provisión pública: el modelo público es disfuncional: *a)* Porque no permite una comunicación fluida entre los consumidores y los productores; *b)* Porque no puede dar respuesta a la cantidad de demandas diferentes que hay en sociedades cada vez más complejas, y *c)* Porque no proporciona incentivos para reducir costes, estimular la productividad y, en definitiva, mejorar el servicio.<sup>9</sup>

La creciente preocupación en relación con las dificultades citadas provoca que la modernización de las organizaciones públicas se presente como la sustitución de las prácticas anticuadas de la Administración por los métodos eficientes y profesionales del mundo privado. Sin embargo, la experiencia mercantil tiene que ser filtrada de forma adecuada, ya que ni el mercado ni la competencia pueden funcionar en ausencia de un marco institucional. El dilema real no está entre regulación y no regulación, sino entre diferentes fórmulas para mejorar la regulación. La elección pública y la privada son elementos interdependientes, no alternativos: el reto de la organización pública consiste en encontrar la forma más efectiva de combinarlos (Flynn, 1990).

En cualquier caso, los partidarios del escenario privado destacan las ventajas comparativas del sector mercantil. Afirman que, en condiciones de competencia perfecta, el mercado proporciona un punto de equilibrio que maximiza la satisfacción de los consumidores y minimiza los costes de los servicios. Independientemente de las objeciones que podríán formularse, lo que interesa destacar es que la decisión de promover un proceso mercantilizador causa un fuerte impacto en las estructuras organizativas. Lo veremos a continuación.

La mercantilización puede ser absoluta o parcial. La primera se materializa en la venta de bienes o servicios públicos al sector privado, mientras que la segunda se realiza introduciendo mecanismos de mercado en la producción de los *inputs* o en la oferta de *outputs*. El traspaso de la titularidad pública a la privada ya no nos interesa, ya que nos desplaza del sector público. Respecto a la mercantilización parcial, tampoco entraremos en la que afecta a la comercialización del producto final,<sup>10</sup> sino que nos centraremos en la que quiere introducir competencia en la obtención y utilización de los *inputs*. La razón es que el objeto de estudio son los mecanismos de prestación de

8. Este ha sido el caso de Gran Bretaña. En este país, a partir de la *Local Government Act* de 1988, se impone legalmente la obligatoriedad de someter ciertos servicios municipales a un concurso estrictamente competitivo. Tan sólo quien gana este concurso, en que los departamentos municipales también tienen que participar si quieren continuar en la provisión del servicio, puede responsabilizarse de la provisión del servicio (véase Flynn y Walsh, 1988; Flynn, 1990b, o Brugué, 1992).

9. Para profundizar sobre estos argumentos puede consultarse una literatura muy extensa y variada, como, por ejemplo, Hayek (1960), Friedman (1961), Levitas (1985) o Niskanen (1971).

10. La mercantilización de la oferta del servicio público es un tema que no trataré, pero que nos introduce en un aspecto muy importante: la asignación de precios a los servicios públicos (véase Rose, 1990).

servicios públicos, y sólo la mercantilización de los recursos y su utilización nos permite centrar la atención en este aspecto.

Para analizar el impacto que ha tenido la mercantilización de la provisión de servicios sobre la Administración pública no hay que estudiar el tipo de relaciones que se establecen entre los actores —que son siempre competitivas— sino que es necesario ver cuáles son los requerimientos que introduce la competencia sobre la estructura organizativa. Para llevar a cabo este análisis utilizaremos la experiencia británica. En 1988, la *Local Government Act* establecía el *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) para varios servicios municipales. El CCT es un mecanismo para asignar la provisión de los servicios públicos a la organización que demuestre ser más competitiva. Aunque las autoridades locales continuaban manteniendo el control sobre el establecimiento de las condiciones, su provisión directa dependía de quien ganara un concurso diseñado sobre criterios exclusivamente mercantiles.

Podemos entender el CCT como un procedimiento mediante el cual se otorgan los contratos para la prestación de determinados servicios. La novedad que introduce este proceso es que coloca en competencia a agentes públicos y privados. Por lo tanto, el debate implícito que incorpora el CCT es determinar cuáles son los medios más apropiados para la prestación de los servicios municipales. El criterio de decisión será la competencia.

Para estudiar el impacto de la competencia sobre las estructuras administrativas podemos distinguir los dos elementos de toda organización: el apoyo humano y el apoyo material-estructural.

### 1.2.1. Cambios en el apoyo humano en una organización competitiva

Si las autoridades locales subcontratan servicios bajo las condiciones establecidas en el CCT, el primer resultado es una división de sus actividades en dos dimensiones: la de cliente y la de contratante, el llamado *client/contractor split*. Como cliente, el ayuntamiento es un «comprador» de servicios y, por lo tanto, tiene que dedicarse a definir qué tipo de servicio quiere y a qué precio antes de decidir a qué «tienda» irá a comprarlo, o sea, a quién otorgará el contrato. Por otra parte, como parte contratante, la organización local también es una productora de servicios que tiene que «vender» los servicios que produce.

#### 1.2.1.1. Las actividades del ayuntamiento como cliente

Centrándonos en la actividad de «cliente», el nuevo papel del gobierno local se definiría mediante la lógica del comprador, o sea, vigilar los gastos, buscar lo mejor al mejor precio e intentar acomodar cada nueva adquisición a necesidades reales. Los regidores, por lo tanto, serían responsables de asegurar la provisión eficiente de los servicios públicos demandados, aunque ésta no se produjera mediante la mano de obra y la organización municipal. Este tipo de actividad incluye aclarar los objetivos y de prioridades, y no se aleja del concepto habilitador que habíamos introducido en el apartado anterior.

Por otra parte, la dimensión directiva debe completarse con tareas de control y supervisión. El ayuntamiento, en la medida en que es cliente, no sólo debe establecer objetivos y prioridades, sino que también debe garantizar su cumplimiento. A diferencia de lo que sucedía hasta ahora, las funciones de control se trasladan del interior

de la estructura municipal al exterior. Ya no interesa controlar los procedimientos administrativos, sino los resultados finales de la prestación. Esta actividad requiere nuevos conocimientos técnicos. Como hipótesis podemos anticipar que se producirá una reducción del personal administrativo y un aumento de los técnicos capaces de llevar a cabo trabajos de control más sofisticados.

#### 1.2.1.2. Las actividades del ayuntamiento como vendedor

Como vendedor, el municipio tiene que proveer determinados servicios bajo condiciones de competencia de mercado. En consecuencia, necesitará desarrollar una serie de nuevas habilidades. En primer lugar, la adquisición de una posición competitiva frente a los clientes implica utilizar conocimientos relacionados con estudios de mercado, diseño de servicios, propaganda o estrategias de venta: el *márketing* aplicado al gobierno local (Walsh, 1989). Así pues, un acercamiento entre el productor y el receptor, entre el ayuntamiento y el ciudadano será fundamental. Por lo tanto, en segundo lugar, las autoridades locales tendrían que desarrollar habilidades en el campo de la comunicación, dirigidas tanto a la identificación de las necesidades de los ciudadanos como a conocer el grado de satisfacción respecto a los productos municipales. Por último, el gobierno local tendría que desarrollar varias habilidades relacionadas con el mundo de la competencia en el mercado privado. A modo de ejemplo podríamos pensar en controles financieros, estrategias de contrato, análisis de costes/beneficios o controles de resultados.

Cada una de las dos actividades descritas (*client/contractor split*) implica un tipo de actitudes y de conocimientos diferentes. Para precisarlas, Flynn (1990) distingue dos funciones asociadas con cada dimensión.

La actividad de cliente puede subdividirse en dos: función política (*policy function*) y función compradora (*buyer function*). La primera diseña el programa político global y establece las prioridades (actitudes políticas), mientras que la segunda redacta el contrato y asegura su cumplimiento (habilidades técnicas). Por su parte, la actividad contratante también puede subdividirse en dos: función prestadora (*delivery function*) y función vendedora (*seller function*). La primera produce y distribuye materialmente el servicio, mientras que la segunda se prepara para participar en los concursos (habilidades técnicas y actitudes empresariales). Podemos resumir este párrafo en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Conocimientos y actitudes necesarias para una organización competitiva**

Como cliente		Como contratante	
función política	función compradora	función prestadora	función vendedora
— objetivos — prioridades	— redactar contratos — concursos públicos — evaluación/supervisión	— control financiero — eficiencia	— <i>márketing</i> — mercantilización
Actitudes políticas	Conocimientos técnicos	Actitudes empresariales y conocimientos técnicos	

### 1.2.2. Cambios en el apoyo estructural en una organización competitiva

Estas actividades afectan a la organización interna del ayuntamiento. Existen pocas experiencias prácticas que muestren las características estructurales de una organización pública competitiva. Sin embargo, la introducción del CCT en Gran Bretaña ofrece algunas pistas. El resultado más peculiar y espectacular de la experiencia británica es la ruptura de la unidad organizativa municipal. Los ayuntamientos competitivos se dividen y facilitan la aparición de dos organizaciones separadas: una especializada en las funciones de cliente y otra en las de vendedor.

El impacto material de la competencia es, por lo tanto, muy visible. Ya no podemos hablar de una estructura organizativa municipal, sino que hay que distinguir entre la organización contratante y la organización contratada.

#### 1.2.2.1. La organización contratante

Esta «parte» del ayuntamiento tan sólo debe preocuparse de definir objetivos y prioridades. El componente político será esencial, pero no se ejercerá desde las clásicas comisiones informativas, sino con una perspectiva más estratégica. A modo de hipótesis podríamos anticipar una estructura reducida, altamente politizada, conectada con el exterior para captar las demandas —no para controlar otras instancias prestadoras— y dotada de un gabinete técnico cualificado para tareas contractuales, de evaluación de propuestas alternativas y de control de su cumplimiento. Se produce una centralización estratégica de la estructura municipal.

Hay que destacar que, a diferencia de lo que sucedía en la organización cooperadora, las funciones de control se ejercen sólo en relación con el cumplimiento de los contratos, nunca en relación con el funcionamiento interno de las instancias prestadoras externas. El concurso público —la competencia— actúa como mecanismo de control automático y como medio exclusivo de relación entre los actores involucrados en la prestación de servicios. Las autoridades locales no pretenden «influir» en otras organizaciones, sólo quieren escoger la que les ofrezca las mejores condiciones.

#### 1.2.2.2. La organización contratada

La organización contratada —o contratable— se relaciona con el entorno competitivamente y, por lo tanto, tiene que funcionar a partir de parámetros exclusivamente mercantiles. A diferencia de la estructura departamental clásica —fuertemente jerarquizada y centralizada— se propone un proceso de descentralización interna. Deben crearse órganos especializados, autónomos (financiera y operativamente) y con capacidad para competir con empresas privadas.

Cuando el ayuntamiento presta un servicio no es necesario que colabore con otros entes porque ya habrá competido con ellos previamente. Tampoco es necesario que opere como parte de una organización superior, sino de forma independiente. De otro modo sería muy difícil que acreditara la «competitividad» de su actuación. Se produce, por lo tanto, un proceso paralelo de descentralización operativa y de privatización de las actividades que desarrolla.

## 2. *Organizando el cambio*

El objetivo de la organización del/por el cambio es crear unas estructuras que permitan una rápida y efectiva adaptación a las transformaciones del entorno. Para

conseguirlo se necesita una organización abierta y flexible. Abierta porque hay que captar señales del exterior que indiquen cuándo y en qué dirección está produciéndose el cambio. Flexible porque, una vez identificada la necesidad de cambiar, hay que poder adaptar las estructuras y las actuaciones a la nueva situación. No hay que insistir en que estas dos ideas son claramente ajenas a las organizaciones públicas tradicionales, caracterizadas por el hermetismo y la rigidez.

La organización adaptada al cambio, por lo tanto, tiene que basarse en una estructura capaz de escuchar al entorno y de responder en consecuencia. Si introducimos la variable ideológica público-privado, parece que puede ser irrelevante para estructurar la capacidad de respuesta, mientras que es significativa cuando nos referimos a la disponibilidad para escuchar. Establecer mecanismos de comunicación con el entorno significa escoger a quién se escucha y a quién no. La priorización de unos u otros individuos responde a criterios ideológicos y, como antes, nos configura un escenario público y otro privado.

El escenario privado aprovecha la experiencia empresarial para mejorar la capacidad de respuesta y canalizar la recepción de señales exteriores a través del mecanismo cliente-empresa. El escenario público también utiliza la experiencia organizativa del mundo privado, pero considera que no es posible reducir las relaciones con el entorno a un puro modelo empresarial. Destacan que las relaciones de una organización pública con el exterior son más complejas, ya que no sólo tratan con clientes, sino que también lo hacen con votantes, ciudadanos, contribuyentes, ecologistas, etc. Una organización pública debe reconocer que estas relaciones son variadas y que hay que diseñar el modelo adecuado para cada caso. Por otra parte, la organización que sólo tiene en cuenta al público en la medida en que son clientes opera desde la especificidad de su producto y desde la individualización de las relaciones (o, quizá mejor, intercambios); mientras que una institución pública tiene que enfrentarse a demandas más dispersas y establecer relaciones con grupos sociales que presentan demandas colectivas.

En definitiva, la organización del cambio también adopta varias formas según se acentúe la dimensión privada o la pública. Hablaremos de organización excelente para definir la que se sitúa en un escenario privado, y de organización orientada al servicio público para referirnos a la que encontramos en un escenario público. A continuación analizamos cada una de ellas.

## 2.1. El escenario privado: la organización excelente

Como apuntábamos hace un momento, este modelo organizativo no tiene en cuenta la necesidad de articular mecanismos para escuchar al entorno, ya que esta comunicación se produce automáticamente a través del mercado. Las leyes de la oferta y la demanda proporcionan todas las señales que necesita una organización para adaptarse a situaciones de cambio y, por lo tanto, sólo hay que preocuparse de diseñar una estructura organizativa adecuada que responda a estas señales. Si esto se tiene claro, la organización excelente se diseña a partir de la experiencia de las empresas privadas. Concretamente, el libro de Peters y Waterman (1988) *In Search of the Excellence* —del que hemos escogido el título de este apartado— se ha convertido en el inspirador de la mayor parte de las propuestas de cambio organizativo.

En este libro, los autores estudian las cincuenta compañías norteamericanas con

más éxito actualmente para intentar identificar las claves de su liderazgo empresarial. Las conclusiones a las que llegan encajan perfectamente con el tema que ahora estamos tratando: según Peters y Waterman, el éxito de una empresa privada depende del grado de flexibilidad obtenido mediante el diseño de una estrategia global y coherente, y de dar un papel fundamental a los clientes como protagonistas del cambio al cual la organización debe adaptarse. La idea de fondo es transformar la organización tradicional, preocupada tan sólo en la estructura y los procedimientos, e incorporar nuevos elementos que habían sido abandonados por irracionales, informales o excesivamente intuitivos (como las actitudes, los valores, la estrategia o los estilos).

Si partimos de que los elementos centrales para el éxito de cualquier organización son las personas y los valores, Peters y Waterman señalan ocho principios de la excelencia que, con pocos matices, configuran el programa de flexibilización de las organizaciones públicas situadas en un escenario privado. Estos ocho principios son: 1. Tendencia a la acción; 2. Proximidad al cliente; 3. Autonomía e iniciativa; 4. Productividad mediante las personas; 5. Presencia de valores-guía; 6. Conocimiento del producto; 7. Simplicidad estructural, y 8. Volver compatibles estrategias centralizadoras y descentralizadoras.

No nos detendremos ahora en la explicación de estos ocho principios —ya ampliamente tratados desde una prolífica literatura. Quizá sólo cabría destacar de qué manera el último principio sirve a Peters y a Waterman para resumir las condiciones de una organización excelente. Descentralizar funcionalmente implica confiar en las personas y trabajar desde unidades pequeñas y estructuralmente simples, mientras que centralizar implica adoptar valores y estrategias que orienten el conjunto de la organización. La combinación de ambos factores se traduciría en la flexibilización de la organización.

Metcalf y Richards (1989: cap. 4) argumentan que este mismo principio recoge las aspiraciones modernizadoras de la organización pública. La descentralización sería el instrumento adecuado para liberar el potencial directivo de las autoridades públicas, frustrado hasta ahora por las restricciones burocráticas, mientras que la centralización aseguraría el control sobre el conjunto del proceso. Centralizar y descentralizar no son modelos organizativos opuestos, sino complementarios: siempre tiene que darse cierta centralización para garantizar que la actividad no se fragmente hasta que se desintegre la organización, así como siempre tiene que existir cierta descentralización para asegurar que los *outputs* efectivamente se producen, como recoge el significativo título de un artículo, «La paradoja burocrática implica que las organizaciones eficientes centralizan para descentralizar» (Perrow, 1977).

Desde la óptica de lo que hemos llamado el escenario privado, podemos sintetizar la peculiaridad de la excelente organización en la voluntad de privatizar las relaciones entre el productor y el receptor de servicios. Los argumentos utilizados acentúan que se trata de construir un puente entre las necesidades de las personas y los productos que se les ofrecen, de tal manera que se maximice la satisfacción de los clientes y se minimicen los costes de la organización.

Este enfoque fue ideado desde el sector empresarial, pero su influencia en el sector público ha sido muy importante durante toda la década de los ochenta.<sup>11</sup> El argumen-

---

11. Dos ejemplos paradigmáticos son los trabajos de Barbour *et al.* (1984) en California (*Handbook on Excellence in Local Government*) y del Local Government Training Board (1987) en Gran Bretaña (*Getting Closer to the Public*).

to de potenciar la proximidad entre ciudadanos e instituciones públicas no es, sin embargo, estrictamente novedoso, mientras que sí lo es el contexto en que se produce el debate. Durante la década de los ochenta, la provisión tradicional de bienes y servicios públicos ha sido cuestionada por corrientes privatizadoras (Ascher, 1987) y por un aumento en la capacidad de los individuos para hacerse escuchar (Gyford, 1991). En este marco, la organización excelente se ha visto como una solución a los retos del entorno.

En cualquier caso, como apunta Hambleton (1988: 129-130), existen dos problemas en la aplicación de este modelo a los servicios públicos. En primer lugar, los clientes del sector privado disfrutaban de un poder —derivado de su capacidad de elección— que no tiene equivalente en el sector público. Las instituciones públicas se construyen sobre bases políticas, y los servicios que proveen tienen que dar respuesta al conjunto de los ciudadanos. Muchos de estos servicios configuran un monopolio público y, por lo tanto, el «cliente» puede ejercer un control político (mecanismo electoral), pero no una elección que lo invista de poder (mecanismo mercantil).

En segundo lugar, la organización excelente tiene dificultades para tratar con grupos de clientes, lo cual ocasiona notables distorsiones en el sector público —desde donde suelen proveerse servicios colectivos, no individuales. Los individuos son tratados por el sector privado como hombres-económicos aislados, mientras que el sector público los trata como hombres-políticos agrupados.

Si partimos de estos problemas, abordaremos —en una última sección— la alternativa situada en el escenario público: la organización orientada al servicio público (Stewart y Clarke, 1987).

## 2.2. El escenario público: la organización orientada al servicio público

La organización orientada al servicio público (OSP) se estructura a partir de las aportaciones del sector privado descritas con anterioridad, pero pretende superar la transferencia mecánica de las ideas mercantiles al sector público. La discrepancia básica se establece a partir de la distinción entre *homo* económico y *homo* político. La organización OSP considera que debe responderse a las demandas del público, al que se provee de servicios (relación económico-mercantil), pero también debe responderse a los ciudadanos frente a los cuales los gobernantes son responsables (relación político-colectiva).

Esta matización implica reconocer un amplio abanico de posibles relaciones entre una organización y su público. No hay que entrar en demasiados detalles para darse cuenta de que la relación de un enfermo con un servicio de urgencias incorpora un elemento de dependencia inexistente en un intercambio comercial, o que el trato que debe ofrecerse a un prisionero no es el mismo que el que recibe un cliente de un hotel. Las organizaciones públicas, por lo tanto, mantienen tipos de relaciones muy diferentes, y lo que necesitan es conseguir adaptarse a los requerimientos de cada situación.

Stewart (1988: 44) se centra en la construcción de una organización OSP en el gobierno local y establece como punto de partida el redescubrimiento del ciudadano. Precisamente este nuevo foco de atención, según este autor, permitirá superar a la Administración local y generar un modelo de auténtico gobierno local. Osborne y Gaebler (1994: cap. 1) generalizan esta misma idea para el conjunto de la Administración pública. En este sentido, utilizan una metáfora muy ilustrativa: «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» (pág. 55).

En función de las demandas y las necesidades de los ciudadanos se estructura la organización OSP. En consecuencia, el acercamiento a los ciudadanos, la capacidad de escuchar a la comunidad, la voluntad de permitir el acceso al público, de contemplar los servicios desde el punto de vista de los receptores, de captar sugerencias y reclamaciones, de informar al público, de ofrecer calidad, etc., serán algunas de las características distintivas, que, sin embargo, no deben esconder la dimensión política de la labor gubernamental. Las autoridades públicas sirven a los ciudadanos, pero también eligen y priorizan entre demandas de competencia.

El punto de vista defendido por los partidarios de la organización OSP pretende aportar un nuevo contenido al papel de la actividad administrativa. Normalmente esta actividad se ha dirigido al proceso de producción, destacando la dimensión rutinaria del proceso. Los responsables políticos han tomado como información conocida las necesidades del público —por la vía de la representatividad o por la vía de la mercantilización— y no se han sentido en la obligación de captar sus demandas. La organización OSP quiere cambiar esta perspectiva potenciando una nueva preocupación en relación con las opiniones de los ciudadanos, disminuyendo el énfasis del proceso de producción, y recuperando la dimensión de gobierno que había perdido.

Comparando el escenario privado con el público, encontramos que las soluciones estructurales son casi idénticas. Las diferencias, en cambio, se manifiestan, sobre todo, en las actitudes del apoyo humano: la distinción entre empresarios y políticos se convierte en el factor explicativo de las diferencias entre la organización excelente y la organización OSP.

Por otra parte, la organización excelente no reconoce la necesidad de diseñar mecanismos específicos para relacionarse con el entorno —ya lo lleva a cabo el mercado—, mientras la organización OSP resalta su importancia. En términos prácticos, la organización OSP tenderá a completar los ocho principios de la excelencia con fórmulas de participación ciudadana y en la colocación de filtros político-ideológicos que seleccionen y prioricen las demandas o las opiniones recibidas. Ello permite a la organización OSP tratar con hombres-políticos y, por lo tanto, escuchar demandas de tipo colectivo.

Por último, la presencia de valores organizativos vuelve a ser crucial. En la organización excelente definíamos como valor central la voluntad de servicio al público; la organización OSP sólo le añade una matización, servicio para y con el público. Esta diferencia puede parecer de detalle, pero marca la frontera entre un escenario público y otro privado, entre gobierno y Administración o quizás, incluso, entre mercado y asignación pública.

### III. Conclusiones

El alcance de la preocupación teórica y la falta de referentes empíricos nos han obligado a plantear un artículo en el que se aportan más interrogantes que respuestas. Cada uno de los diferentes apartados reclama un desarrollo más detallado y una contrastación empírica que nos remita a la realidad administrativa de Cataluña. Recono-

emos estas limitaciones, pero también consideramos que la relevancia del tema y la desorientación con que normalmente se aborda reclaman reflexiones abiertas y atrevidas. Este artículo, por lo tanto, no pretende profundizar en el conocimiento de la Administración pública española sino, en la medida de nuestras posibilidades, contribuir a un debate inaplazable sobre su futuro.

Dos ideas básicas articulan nuestra presentación. Por una parte, la Administración pública no es una realidad sobrenatural y desconectada de los éxitos y miserias humanas. La Administración pública depende de cada uno de nosotros, de la misma manera que también todos nosotros dependemos considerablemente de su mejor o peor funcionamiento. Los problemas y las transformaciones de la Administración pública, por lo tanto, no pueden aislarse en el laboratorio ni abordarse desde la intimidad de lo que sería una familia de burócratas, sino que deben estudiarse abriendo las ventanas, invitando a los vecinos e intentando que las luchas generacionales no terminen con un puñetazo sobre la mesa. En otras palabras, para entender qué está pasando y cuál será el futuro de la Administración pública hay que romper barreras disciplinarias y recuperar una perspectiva histórico-contextual de los fenómenos sociales.

En segundo lugar, después de un período en que la estabilidad y el crecimiento nos habían convencido de la frivolidad de las ideologías frente a la seriedad y racionalidad de las técnicas, nosotros defendemos un retorno de las ideologías. En concreto, defendemos la necesidad de repolitizar el debate sobre la Administración pública. Y no lo proponemos desde la defensa de nuestra profesión, sino precisamente a través de la observación de lo que está sucediendo en nuestro entorno. Es probable que el actual descrédito de la política nos convierta en una especie de extraterrestres defensores de aquello no defendible, pero creemos que el descrédito actual de la política no tiene nada que ver con lo que nosotros proponemos o, en todo caso, tiene que ver con la resistencia de los políticos a repolitizarse y a dar respuestas comprometidas a los retos de la situación actual.

En la medida en que este texto estimule la discusión en alguna de las dos direcciones citadas, nosotros nos daríamos por satisfechos, independientemente de futuras refutaciones empíricas y de más que probables correcciones teóricas.

## Bibliografía

- Ascher, K.: *The Politics of Privatisation*, Macmillan, Londres, 1987.
- Barbour, G. P., Fletcher, T. W. y Sipel, G. A.: *Excellence in Local Government Management*, Palo Alto, California, 1984.
- Barrat, J. y Downs, J.: *Organising for Local Government*, Longman, Londres, 1988.
- Barzelay, M.: *Breaking Through Bureaucracy*, California University Press, Berkeley, 1992.
- Booth, S. y Moore, C.: *Pluralism, Corporatism and Negotiated Order: A View of Spatial and Sectorial Intermediation in the UK*, ECPR, Bochum, 1990.
- Brooke, R.: *Managing the Enabling Authority*, Longman, Londres, 1989.
- Brugué, J.: «Gobierno local y thatcherismo: redefinición de la política municipal británica entre 1979-1990», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992.
- Casas, J.: *Direcció i estratègia*, FECE, Barcelona, 1992.

- Clarke, M. y Stewart, J.: *General Management in Local Government: Getting the Balance Right*, Longman, Londres, 1989.
- Cooke, P. (ed.): *The Changing Face of Urban Britain Localities*, Unwin & Hyman, Londres, 1989.
- Dror, Y.: *Public Policy-Making Re-Examined*, Leonard Hill, 1973.
- Echebarría, K. y Losada, C.: *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*, Col·lecció Estudis, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- Elcock, H. J.: *Change & Decay*, Longman, Nueva York, 1991.
- Elcock, H. J. y Stephenson, M.: *Public Policy and Management: Case Studies in Improvement*, Polytechnic Products, Newcastle upon Tyne, 1985.
- Fayol, H.: *Administración industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires, 1972.
- Flynn, N.: *Public Sector Management*, Harvester & Wheatsheaf, Londres, 1990.
- «The Impact of Compulsory Competition on Public Sector Management», *Public Policy and Administration*, vol. 5, n.º 1, 1990b.
- Flynn, N. y Walsh, K.: *Competitive Tendering*, INLOGOV, Birmingham, 1988.
- Friedman, M.: *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962.
- Gamble, A.: *The Free Economy and the Strong State*, Macmillan, Londres, 1988.
- Gyford, J.: *The Politics of Local Socialism*, Allen & Unwin, Londres, 1985.
- Gyford, J.: *Citizens, Consumers & Councils*, Macmillan, Londres, 1991.
- Hambleton, R.: «Consumerism, Decentralisation and Local Democracy», *Public Administration*, vol. 66, 1988.
- Harvey, D.: *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Cambridge, 1989.
- Johnson, N.: *Los estados del bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1990 (original 1987).
- King, D. S.: *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Macmillan, Londres, 1987.
- Lane, J.: *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, Londres, 1993.
- Leach, S. y Stewart, J.: *The Conditions of Joint Action*, INLOGOV, Birmingham, 1986.
- Levitas, R. (ed.): *The Ideology of the New Right*, Polity Press, Oxford, 1985.
- Limdblom, C. E.: «Incrementalism: The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.
- Local Government Training Board: *Getting Closer to the Public*, Luton, LGTB, 1987.
- Metcalfe, L. y Richards, S.: *La modernización de la gestión pública*, INAP, Madrid, 1989 (primera publicación 1987).
- Mouritzen et al.: *Local Fiscal Crisis*, Macmillan, Londres, 1992.
- Newton, K. y Karran, T.: *The Politics of Local Expenditure*, Macmillan, Londres, 1985.
- Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- Offe, K.: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1992 (original 1988).
- Osborne, D. y Gaebler, T.: *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994 (original 1992).
- Perrow, C.: «The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in order to Decentralize», *Organizational Dynamics*, primavera, pág. 3-14, 1977.

- Peters, T. y Waterman, R.: *In Search of the Excellence*, Harper & Row, Nueva York, 1982.
- Peters, T.: *Thriving in Chaos*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1987.
- Piore, M. y Sabel, C.: *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Nueva York, 1984.
- Rhodes, R. A. W.: *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, Londres, 1988.
- Rose, R.: «Charging for Public Services», *Public Administration*, vol. 68, 1990.
- Simon, H. A.: *Administrative Behaviour*, Macmillan, Londres, 1957.
- Smith, W. F.: *The Impact of Social and Political Change and Policy Networks in Britain and United States*, ECPR, Bochum, 1990.
- Stewart, J.: *Understanding the Management of Local Government*, Longman, Londres, 1988.
- Stewart, J. y Clarke, M.: «The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas», *Public Administration*, vol. 65, 1987.
- Taylor, F. W.: *Principios de la administración científica*, El Ateneo, Buenos Aires, 1972.
- Tena, J.: *Organización de la empresa: teoría y aplicaciones*, EADA Gestión, Barcelona, 1989 (3ª edición).
- Walsh, K.: *Marketing in Local Government*, Longman, Londres, 1989.
- Waterman, R. H.: *Adbocracia*, Ariel Soc. Económica, Barcelona, 1993 (original 1990).
- Weber, M.: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Wildavsky, A. V.: *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, Londres, 1980.

