

# MODELS INTERPRETATIUS DEL PROCÉS DE CANVI DE LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES I LA SEVA POSSIBLE APLICACIÓ A LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMIQUES. EL CAS DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Carles Ramió

Universitat Autònoma de Barcelona

## I. Presentació

Des del primer moment les comunitats autònomes van haver de dotar-se d'un aparell administratiu (organització) fent ús del poder d'autoorganització com a potestat bàsica que els atorga la Constitució. Els ens preautonòmics, primer, i les comunitats autònomes, després, van anar rebent transferències de serveis de l'Administració de l'Estat acompanyats, lògicament, de recursos financers i, en alguns casos, de mitjans personals i materials. Era, doncs, necessari articular els objectius (els serveis que calia prestar) i els mitjans (recursos diversos) amb el disseny d'unes organitzacions que, responnent al precepte constitucional (art. 103. 1), servissin «amb objectivitat els interessos generals» i actuessin «d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació amb submissió plena a la llei i al Dret». Aquests aparells administratius amb els anys van assumir noves competències, la qual cosa va suposar canvis pel que fa al seu volum i a la seva configuració administrativa amb l'objectiu d'aconseguir respondre de manera adequada als nous reptes que s'anaven presentant.

Aquest article intentarà respondre a les preguntes següents: Com canvien les comunitats autònomes el seu aparell administratiu i quines són les variables explicatives d'aquest procés? A més de l'entorn, de la normativa i la política, hi ha d'altres elements que permetin explicar l'evolució, el creixement i el canvi organitzatiu?

És a dir, l'objecte d'aquest estudi és presentar de manera sumària diferents models teòrics sobre el canvi organitzatiu per a la seva aplicació a l'anàlisi i a la interpretació de les transformacions administratives experimentades per les comunitats autònomes, des de la seva gènesi fins als nostres dies; tot això mitjançant l'aplicació de les diferents perspectives organitzatives al cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En definitiva, l'objectiu global de l'article és la recerca d'uns models capaços d'interpretar els canvis organitzatius que es produeixen en aquests tipus d'administracions públiques. Aquesta recerca neix del dèficit descriptiu i de la insatisfacció que origina el fet d'acceptar una bona part de les interpretacions que s'han fet fins ara.

En realitat, d'alguna manera cal justificar i aclarir algunes característiques estranyes de les nostres administracions públiques que, a primera vista, són de difícil explicació. Com pot entendre's, per exemple, que en determinades administracions hi hagi una densitat tan elevada de llocs de comandament administratiu, o com pot explicar-se el domini abusiu que els òrgans transversals exerceixen sobre els òrgans verticals?

Malgrat que hi hagi un acord unànime sobre el seu diagnòstic, aquestes i altres qüestions encara no han trobat una resposta o una explicació satisfactòria, i aquesta investigació tampoc no en proporcionarà cap. La seva pretensió és molt més modesta i només intenta interpretar i ordenar algunes característiques inherents al desenvolupament organitzatiu de les administracions públiques des d'una metodologia determinada.

L'Administració pública pot abordar-se des de moltes perspectives,<sup>1</sup> però el nostre objectiu no és reproduir el que ja ha estat objecte de polèmica i debat. La intenció d'aquesta anàlisi és centrar-nos en la teoria de l'organització i en les possibles aportacions del seu *approach* cap a un millor coneixement de determinats fenòmens organitzatius propis de l'Administració pública.

La teoria de l'organització és aquella disciplina que té per objecte l'estudi de les organitzacions en la seva triple dimensió científica: l'explicativa, la predictiva i la preceptiva. Atès el caràcter predominantment prescriptiu i, sovint, aplicat, de la teoria de l'organització, el canvi en les organitzacions és un tema clau per a la literatura especialitzada. L'estudi del canvi pot fer-se, però, des d'una doble perspectiva: d'una banda, es poden estudiar els canvis que experimenta tota organització durant la seva vida, i, d'altra banda, poden estudiar-se els intents de canviar l'estructura i els comportaments organitzatius (Ramió, Ballart, 1993:59).

L'estudi concret dels canvis organitzatius és l'objectiu de la major part de literatura especialitzada en organització. Les organitzacions necessiten renovar-se i per aquest motiu s'han de canviar alguns dels seus paràmetres de disseny; quins i com es canvien és una anàlisi que per als estudiosos de les organitzacions té una gran importància ja que comporta de manera immediata (aquí tenim un exemple del caràcter instrumental de la teoria de l'organització) una sèrie de mesures i de recomanacions per tal de millorar aquest procés.

Aquesta necessitat urgent de trobar mecanismes per millorar el sistema de desenvolupament o de canvi organitzatiu explica el fet que no hi hagi una teoria integradora del canvi sinó que, més aviat, les teories del canvi es troben en totes i cadascuna de les diverses aproximacions del fenomen organitzatiu. Cadascuna d'aquestes aproximacions intenta explicar les estructures i els comportaments organitzatius des de la seva forma particular de concebre les organitzacions. Però, a més d'explicar les estructures i els comportaments, es qüestionen també les possibilitats de canvi existents.

Aquesta convergència en l'interès pel canvi és deguda al fet que es tracta d'un fenomen inherent a la vida de les organitzacions. Tant si és perceptible com no, es pot afirmar que no hi ha una organització igual en dos moments diferents. Totes les organitzacions estan subjectes a un procés continu de transformació; encara que, d'acord amb els seus objectius, l'entorn, el sistema de producció o de la naturalesa dels recursos involucrats, el canvi serà més evident en unes organitzacions que en unes altres.

L'article segueix l'itinerari següent: en primer lloc, es presentaran de forma sumària alguns dels models interpretatius del canvi organitzatiu més rellevants, elaborats des de la perspectiva de la teoria de l'organització; en segon lloc, s'intentarà mostrar

---

1. Fonamentalment el dret administratiu, l'economia, la ciència de l'Administració, l'anàlisi de polítiques públiques i la teoria de l'organització.

les possibilitats analítiques d'aquests models amb l'estudi de determinades característiques del creixement i del canvi organitzatiu d'una administració concreta: l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

I, finalment, cal ressaltar allò que segons el nostre parer és l'aportació més original d'aquest article, ja que es farà un repàs sistemàtic a una sèrie de variables que tenen una gran incidència sobre els processos de canvi en les nostres administracions autonòmiques i que, malgrat això, no han estat tractades fins ara de manera conjunta i ordenada. A més, també cal destacar l'originalitat de la mecànica de la seva estructura i del procés d'elaboració de les conclusions que s'han fonamentat en un diàleg constant entre els principis teòrics de l'organització i les experiències empíriques.

## 2. El canvi organitzatiu. Models interpretatius<sup>2</sup>

El significat comú de totes les definicions de canvi és fer alguna cosa diferent, «de manera que en el context del canvi en les organitzacions, l'objecte del procés de canvi, és a dir, allò que es vol canviar, pot ser les actituds, les creences i els comportaments dels individus, les pautes d'interacció de rols o de grups, organitzacions, etc. El canvi és l'alteració d'un estat a un altre» (Goodman, Kurke, 1982:3).

L'estat de la literatura no proporciona perspectives teòriques clares que puguin ajudar a estructurar les aportacions sobre el canvi. Aquesta afirmació de Goodman i Kurke (1982:4) reflecteix la falta de sistematització i d'unes línies coherents i vertebrades que guïïn la producció científica sobre el canvi. De tota manera, poden distingir-se dos tipus d'aportacions: el canvi planificat i el procés d'adaptació o canvi de les organitzacions.

El canvi planificat fa referència a una sèrie d'activitats i processos dissenyats per canviar les persones, els grups, les estructures i els processos de les organitzacions. La paraula clau és «planificat». Existeix a *priori* una teoria i uns mètodes per incidir en algun objectiu (actituds individuals, processos d'organització) per tal d'aconseguir una meta determinada (humanització del lloc de treball, eficàcia de l'organització)

2. Cal fer dos aclariments importants: 1. Es deixen de banda les teories que tenen com a objecte d'estudi els canvis planificats; 2. Fins i tot, per a les perspectives que tenen per objecte d'estudi el procés de canvi *strictu sensu* o el procés d'adaptació no es pretén fer una classificació exhaustiva dels diferents enfocaments, els tipus d'anàlisi i els autors.

Per a la revisió de l'estat de la literatura sobre el canvi hi ha nombroses fonts que es poden consultar; cal ressaltar la tesi doctoral *Aportaciones al estudio del cambio en las organizaciones* de José Medina García, presentada el 1983 a la Universidad Complutense de Madrid. En aquesta tesi es poden trobar la majoria de les investigacions específiques sobre l'èxit o el fracàs dels processos de canvi en les organitzacions: Greiner (1967), Friedlander (1967 i 1968), Dalton (1969), Bechard (1969), Buchnan (1971), French i Bell (1973), Bowers (1973), Friedlander i Brown (1974), Walton (1974), Pasmore (1976), Franklin (1976), Dunn i Swierczek (1977), Pasmore i King (1978), Cohen i Gadon (1978), Cummings (1978), Guest (1979), Porras (1979), Walton (1979), Mc Lean (1980), Porras i Wilkins (1980), Paul Gross (1981). Per a la revisió de la literatura que hi ha sobre canvis planificats en l'organització fins a principis dels anys setanta, el text més destacable és el de Friedlander i Brown (1974). Per als estudis sobre adaptació, les revisions de la literatura més correctes són Child (1972) i Aldrich i Pfeffer (1976). La revisió més encertada sobre el canvi organitzatiu fins a principis del vuitanta és la de Goodman i Kurke (1982). Finalment, cal destacar dues aportacions importants sobre el canvi planificat (institucionalització del canvi): Goodman, Barzeman i Conlon, *Institutionalisation of planned change* (1980), i March i Olsen, *Rediscovering institutions* (1989).

(Goodman, Kurke, 1982:6). És a dir, es topa una altra vegada amb el caràcter aplicat de la teoria de l'organització. Més que interessar-se a analitzar les causes, els actors que impulsen, els resultats, etc., del canvi, es busquen mecanismes per aconseguir canvis funcionals i eines per evitar les resistències i els canvis degeneratius. No cal dir que la majoria de la literatura sobre el canvi organitzatiu forma part d'aquest apartat. Aquest article no farà referència a aquestes aportacions ja que el seu objectiu és molt més modest i només tracta d'enunciar la possibilitat d'interpretar l'evolució de l'Administració de la Generalitat mitjançant uns enfocaments organitzatius determinats.

L'adaptació per mitjà del canvi fa referència a la modificació d'una organització o d'algun dels seus elements per tal d'ajustar-la al seu entorn. Però, com veurem més endavant, no només ha d'adaptar-se d'acord amb les forces externes sinó que també es produeix el canvi per la necessitat que té l'organització d'adaptar alguns dels seus components a un nou equilibri de les seves forces internes. Aquesta última perspectiva sobre el canvi és la més ignorada pels diversos estudiosos i és, en canvi, de màxima importància per comprendre les dimensions ocultes dels canvis de les organitzacions públiques.

Els models interpretatius que exposarem a continuació poden dividir-se en dos grups: a) Relacions entre l'organització i l'entorn; b) Adaptació dins de les organitzacions.

L'adaptació de l'organització a l'entorn es configura com la perspectiva clàssica pel que fa a la manera de concebre la causa i el procés de canvi en les organitzacions. Aquest enfocament agrupa diferents subdisciplines: ecologia de la població organitzativa, model de dependència dels recursos, enfocament sistèmic o contingent i l'enfocament cibernètic. Quant a l'adaptació interna de les organitzacions, els enfocaments més rellevants són: el model de canvi de Lewin, la teoria de l'intercanvi i el model dialèctic. Pel que fa a les perspectives d'adaptació dins de les organitzacions ens allunyem dels corrents d'anàlisi presentats per Goodman i Kurke ja que no sintonitzen amb les especificitats pròpies de les organitzacions públiques.<sup>3</sup>

Perspectives sobre el canvi organitzatiu:

1. Relacions entre l'organització i l'entorn.
  - 1.1. Enfocament sistèmic o contingent.
  - 1.2. Model de dependència dels recursos.
  - 1.3. Ecologia de la població organitzativa.
  - 1.4. Enfocament cibernètic.
2. Canvi i adaptació dins de les organitzacions.
  - 2.1. El model de Lewin.
  - 2.2. La teoria de l'intercanvi.
  - 2.3. El model dialèctic.

3. Goodman i Kurke consideren que les aportacions més importants de la perspectiva d'adaptació dins de les organitzacions són: la innovació (les persones que són més o menys innovadores), l'autodisseny (el disseny d'una organització flexible que faciliti un redisseny continuat), l'ambigüitat i l'elecció [que subratllen les formulacions de Cohen, March i Olsen (1972) del procés de decisió com el resultat d'una interacció organitzativa aleatòria].

## 2.1. Relacions entre l'organització i l'entorn

### 2.1.1. Enfocament sistèmic o contingent

La teoria de les contingències considera les organitzacions com un conjunt de variables (objectius, estructura, recursos humans, tecnologia i procediments administratius) que modifiquen les seves configuracions i els seus sistemes d'interacció amb la resta de les variables, d'acord amb les exigències de l'entorn de l'organització. D'aquesta manera, el canvi organitzatiu només pot explicar-se amb un canvi previ en les condicions externes de l'organització. Nadler (1981) proposa un model de congruència del canvi organitzatiu en *inputs*, processos de transformació, i *outputs*: els *inputs* són els recursos o la història de l'entorn, la transformació fa referència a les tasques, l'organització informal i els components individuals i formals de l'organització, i els *outputs* poden ser a nivell individual, de grups o de l'organització. Les organitzacions seran més eficaces quan els seus components principals siguin més congruents. El problema d'executar els canvis es converteix en un problema de gestió dels *inputs*, transformació, *outputs* per tal de mantenir la congruència (Goodman, Kurke, 1982).

Els elements bàsics perquè una organització s'adapti al seu entorn són l'estratègia, la planificació o l'estructura. L'elecció d'una determinada estratègia permet que les organitzacions s'adaptin. Hall (1980) va investigar com un entorn turbulent i hostil afecta les estratègies de supervivència utilitzades per la gestió. De la mateixa manera, incerteses complexes provoquen estratègies de planificació completes i elaborades (Lindsay i Rue, 1980). L'estructura és un altre component que les organitzacions modifiquen en un esforç per adaptar-se als canvis de l'entorn. La majoria dels estudis accepten la idea que l'entorn afecta d'alguna manera l'estructura: Burns i Stalker (1961), Woodward (1965) i Lawrence i Lorsch (1967) van demostrar de manera convincent aquesta relació.

En síntesi, els entorns de les organitzacions canvien i les organitzacions responen a les forces de l'entorn. Aquesta adaptació als entorns canviant explica l'evolució de les organitzacions, les diferències i els canvis lents en les estructures, els processos o les competències per mitjà de generacions successives. El curs específic de l'evolució i els canvis en les organitzacions estan determinats en última instància per les característiques de l'entorn. En essència, l'adaptació a un entorn canviant explica les diferències entre les organitzacions i, per tant, els canvis i les evolucions.

D'aquí sorgeix la coneguda distinció entre les organitzacions mecàniques, que tenen estructures molt rígides i especialitzades, i les organitzacions orgàniques, amb unes estructures més flexibles i menys especialitzades. Enfrontades a entorns inestables, les organitzacions orgàniques han de desenvolupar una estructura generalista que no s'adapta de manera òptima a cap configuració de l'entorn, però que és òptima per a tot el conjunt de configuracions. És a dir, es troben organitzacions especialitzades en entorns estables i certs, i organitzacions generals i flexibles en entorns inestables i incerts.

Però el procés d'adaptació de l'organització a l'entorn no és un procés fàcil.

«Els canvis organitzatius no es produeixen amb tanta rapidesa com els canvis de l'entorn. Com a resultat, l'adaptació entre organitzacions i entorns és més gran en el moment de la fundació i, posteriorment disminueix gradualment fins que es fa necessària una reorganització o una substitució de les unitats existents. L'organització,

que inicialment és una acomodació a l'entorn, es converteix eventualment en un impediment per als canvis i és fonamental que aquesta s'alteri». (Meyer, 1979:205).

Però, si bé és cert que les organitzacions són lentes per adaptar-se als canvis de l'entorn, quan el canvi es produeix es creen modificacions revolucionàries simultàniament en moltes variables de la seva estructura (Miller, Friesen, 1980). És a dir, encara que les organitzacions normalment es resisteixen, per la seva inèrcia, al canvi, quan es modifiquen i s'adapten canvien de forma extrema, més que de forma evolutiva.

### 2.1.2. Model de dependència dels recursos

Aquest model modifica l'orientació de la relació entre l'organització i l'entorn proposat per la teoria de les contingències. No es tracta de canviar l'organització per tal d'adaptar-se a l'entorn sinó d'alterar l'entorn perquè aquest s'adeqüi a les capacitats de l'organització (Pfeffer, Salanick, 1978). Els mecanismes més habituals per aconseguir aquesta manipulació de l'entorn són: fusionar-se amb altres organitzacions, diversificar-se, captar persones importants mitjançant juntes directives, i emprendre activitats polítiques per influir en determinats temes com, per exemple, la regulació del sector.

### 2.1.3. Ecologia de la població organitzativa

Aquesta perspectiva d'anàlisi rebutja el fet que es pugui estudiar el canvi organitzatiu com l'adaptació de l'organització a l'entorn per mitjà d'accions deliberades determinades (com les estratègies, la planificació i els canvis d'estructures). Aquesta perspectiva afirma que les inèrcies estructurals impedeixen triar les estratègies i el disseny estructural, de manera que l'estudi de les organitzacions només pot fer-se a un nivell més general mitjançant l'anàlisi de l'ecologia de la població. És a dir, l'única forma d'entendre el procés d'adaptació de les organitzacions a l'entorn és fent una classificació d'aquestes que permeti diferenciar diversos models.

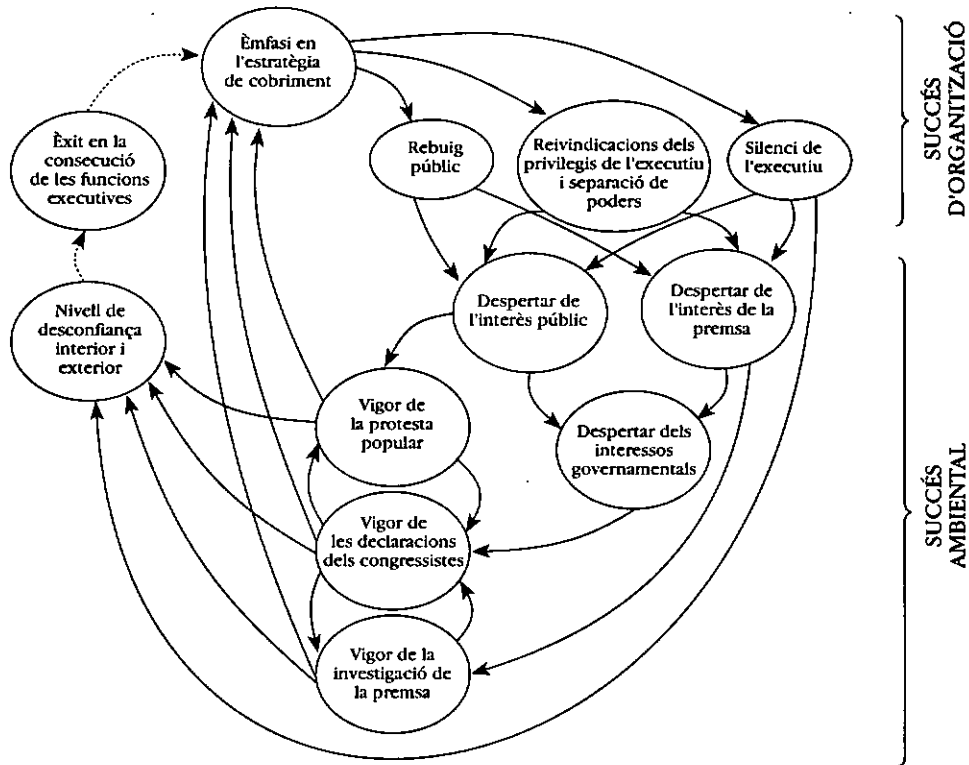
Aquesta perspectiva no modifica la hipòtesi de la dependència de l'organització cap a l'entorn sinó que discuteix la manera d'estudiar aquesta relació. Segons els autors adscrits a aquest corrent és erroni investigar els sistemes d'elecció d'alternatives i de modificacions estructurals ja que les organitzacions segueixen un procés evolutiu de selecció natural, i només un cop s'ha produït aquesta evolució és possible fer classificacions d'organitzacions d'acord amb el seu èxit en el canvi i de les característiques d'aquest. És a dir, l'ecologia de la població adopta un nivell d'anàlisi més ampli, que només és possible realitzar-lo *a posteriori*.

Des d'aquesta perspectiva, sorgeixen els mateixos grans models d'organització que en la teoria de les contingències (organització mecànica i organització orgànica).

### 2.1.4. Sistemes cibernètics

El valor fonamental que aporta aquesta perspectiva és la superació de la visió de la casualitat simple o mecànica per a l'anàlisi dels processos que configuren la dinàmica organitzativa. La casualitat simple s'anuncia de la manera següent: A és causa de B. Els sistemes cibernètics reemplacen aquesta linealitat i plantegen la causalitat recíproca: A i B poden estar definits com a conseqüència de pertànyer al mateix sistema de relacions.

**Figura 1: Exemple d'un sistema cibernètic: l'assumpte Watergate. Retroaccions positives i negatives en la caiguda del president Nixon**



← Representa relacions de retroacció (feedback) positiva  
 ←····· Representa relacions de retroacció negativa

Font: Miles, R.H., 1980, *Macro Organizational Behavior*, Goodyear, Santa Monica, pàg. 214, reproduït de Morgan 1990:240.

Des d'aquest punt de vista, el procés de transformació és impulsat per una sèrie de retroaccions positives i negatives (Maruyama, 1963:512).

La retroacció positiva significa que el que és més tendeix a més i el que és menys porta a menys, i s'arriba així a un creixement positiu o negatiu o bé a un canvi exponencial. La retroacció negativa suposa que els canvis en una direcció condueixen a canvis en una direcció oposada.

Mitjançant aquests mecanismes de retroacció pot explicar-se per què les organitzacions generen o mantenen una forma determinada i com aquesta configuració es transforma amb el temps.

L'estabilitat d'un sistema s'aconsegueix per mitjà dels processos de retroacció negativa, és a dir, un canvi en una variable comporta un canvi en la direcció oposada.

La cibernètica està resultant una eina útil en el procés d'integrar l'individu i l'organització. L'organització cibernètica busca fondre les necessitats i els valors personals i organitzatius, i també les percepcions personals i gerencials. Les decisions ba-

sades en una retroalimentació continuada, en el control i en l'autoregulació de la informació són elements clau en les organitzacions cibernètiques.

## 2.2. *Canvi i adaptació dins de l'organització*

### 2.2.1. El model de Lewin

El model de Lewin<sup>4</sup> es basa en la idea que els canvis en les organitzacions són precipitats per canvis en la magnitud, en la direcció o en el nombre absolut de factors que animen i faciliten el canvi (forces motrius) i per canvis en la magnitud, la direcció o en el nombre de factors que s'oposen al canvi (forces de resistència), o per ambdós. Es produeix l'estabilitat de l'organització, o l'equilibri quasi-estacionari, quan s'equilibren les forces motrius amb les forces de resistència, de manera que es manté un nivell constant de funcionament durant un temps.

Es considera que el procés de canvi consisteix en tres fases:

1. *Descongelació*. Fase en la qual es trenca l'equilibri entre les forces motrius i les forces de resistència. La descristal·lització correspon a un període en què l'organització (o bé una part d'aquesta) comença, voluntàriament o no, a posar en qüestió les seves percepcions, els seus hàbits o els seus comportaments. Cada organització és l'expressió d'un estat d'equilibri dinàmic entre les necessitats i les aspiracions del sistema humà, d'una banda, i les restriccions i els estímuls que provenen de l'entorn, d'una altra. Durant aquesta etapa el sistema comença a experimentar un cert desequilibri pel que fa a una o altra de les seves estructures (Collorette, Delisle, 1988: 32).

2. *Moviment*. Fase en la qual les forces motrius augmenten i les forces de resistència disminueixen. El moviment és la fase del procés de canvi en què el sistema esdevé més o menys permeable a noves maneres de comportament i a noves possibilitats d'actituds. En el moment en què la necessitat del canvi és un fet reconegut, el sistema dirigeix la mirada cap a aquells elements del seu entorn que són susceptibles d'oferir solucions o oposicions a la seva situació actual. El mecanisme de recerca es caracteritza per la voluntat de trobar una solució que s'adapti a les necessitats de l'organització. Si no s'opta per la recerca es pot triar la identificació, és a dir, imitar les solucions que han tingut èxit en altres unitats amb característiques similars.

3. *Recongelació*. Fase en la qual s'estableix un nou equilibri entre les forces motrius i les forces de resistència. El procés de recristal·lització és la fase d'integració dels nous paràmetres organitzatius a l'interior i a l'entorn de l'organització. A més, un canvi en una organització afecta les organitzacions de l'entorn i aquest pot generar reaccions d'acceptació o de rebuig.

Segons Lewin, un canvi s'inicia quan es redueixen les forces de resistència, o augmenten les forces motrius, o ambdós processos alhora. La simplicitat d'aquest model es complica ja que un canvi no es pot iniciar voluntàriament fins que l'impuls del canvi s'hagi filtrat en les ments dels actors que tenen poder per iniciar els canvis. Per tal que aquest filtre penetri de manera eficaç, les circumstàncies de l'entorn han de

4. D'acord amb Jackson, A.H., Morgan, C.P., 1982, *Organization theory. A micro perspective for management*, pàg. 371-381.



crear una discrepància, o una falta de confirmació o de no confirmació, que creï el desig de reduir les discrepàncies. D'aquesta manera, s'activen les forces motrius i es trenca l'equilibri amb les forces oposades.

Les forces motrius del canvi generen una pressió als membres de les organitzacions que els obliga a alliberar-se d'aquesta tensió mitjançant canvis en l'organització. Els canvis ambientals més pertinents per a les organitzacions inclouen una modificació de les actituds cap al canvi en general, i en les condicions de l'entorn intern i extern que es desvien de les condicions desitjades o assumides.

Les forces de resistència<sup>5</sup> són les condicions dels actors del sistema que impedeixen els esforços de canvi. Aquestes forces inclouen obstacles existents i també barreres erigides per a ocasions específiques que reflecteixen el reconeixement dels avantatges del *status quo* i dels costos que impliquen els canvis.

S'intenta de canviar amb èxit el funcionament de l'organització quan es trenca l'equilibri entre les forces motrius i les forces de resistència, de manera que la suma de les forces motrius supera la suma de les forces de resistència. S'ha demostrat que les organitzacions amb taxes de canvi elevades, o amb equilibris relativament inestables entre les forces motrius i les forces de resistència tenen unes característiques interrelacionades i compatibles (Jackson, Morgan, 1983: 381).

Hage i Aiken (1970) suggereixen que les característiques de les organitzacions amb taxes de canvi baixes tendeixen a sorgir en entorns relativament estables. En canvi, el grup de característiques de les organitzacions amb un elevat nombre de canvis tendeixen a sorgir en entorns dinàmics, en els quals l'equilibri entre les forces motrius i les forces de resistència es trenca fàcilment.

### 2.2.2. La teoria de l'intercanvi

Aquesta teoria<sup>6</sup> parteix de la consideració que les organitzacions tenen diversos grups d'interès implicats en processos complexos d'intercanvi social o econòmic, i aquests processos es repeteixen amb el temps. Un canvi en una organització té un impacte sobre les relacions d'intercanvi.

L'enfocament es basa en quatre nivells conceptuals:

1. Grups d'interès: grups de persones situades dins d'una estructura determinada, l'estructura social de l'organització del treball, persones capaces d'expressar idees, actituds i creences similars i que tenen interessos semblants respecte a temes particulars; capaces d'actuar conjuntament de manera més o menys concertada o organitzada amb finalitats acordades o acceptades.

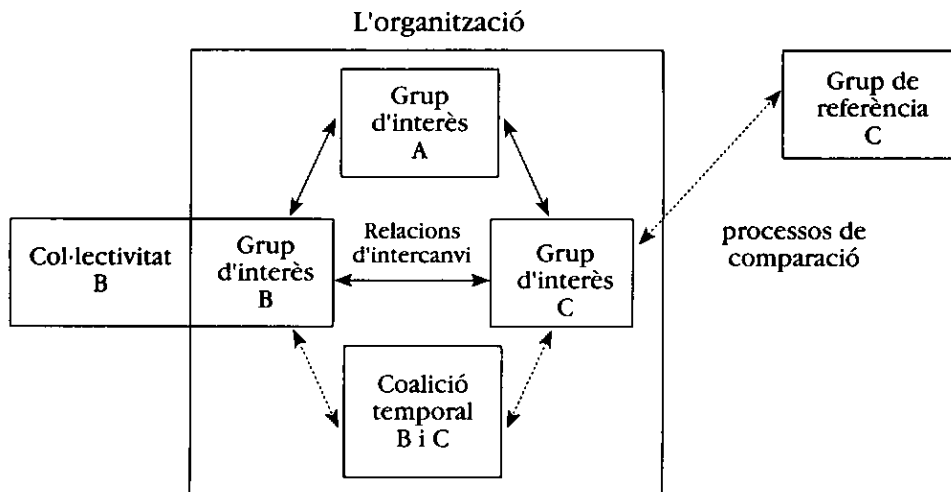
2. Coalicions: agrupacions de grups d'interès compromesos a aconseguir una meta comuna, que es basen en l'acció conjunta de dos o més grups d'interès.

3. Col·lectivitats: grups de persones organitzades per articular interessos concrets que reflecteixen determinades actituds i preferències o estableixen unes normes pròpies, que tenen membres i organitzacions externes a l'organització amb la qual estan

5. Les forces de resistència són les fonts personals de resistència i les fonts sistèmiques de resistència, les limitacions oficials sobre el comportament, les limitacions de caràcter informal i la limitació dels recursos, l'augment dels costos i l'acord entre organitzacions.

6. Se seguirà l'exposició de Carnall, C.A., 1982, *The evaluation of organisational change*, pàg. 19-35.

Figura 2: Relacions que s'estableixen entre els grups d'interès, les col·lectivitats, les coalicions i els grups de referència



Font: Carnall, 1982:23.

directament implicats, per exemple, els sindicats, les associacions professionals i les associacions d'empresaris.

4. Grups de referència: grups amb els quals les persones es comparen quan avaluen la seva posició pel que fa a les recompenses financeres, la seguretat laboral, les condicions de treball i l'estatus (vegeu figura 2).

La identificació dels diversos grups d'interès és molt important per fer aquest tipus d'anàlisi. A la pràctica, la concreció d'aquests grups depèn, en gran part, de la història i de les circumstàncies de l'organització en qüestió. No obstant això, es poden identificar algunes directrius generals ja que hi ha determinades variables que impliquen l'existència de diversos grups d'interès:

1. Distribució diferent de recompenses, de beneficis i de condicions de treball.
2. Distribució diferencial de status, d'influència, d'autonomia i de discreció.
3. Estructura divisòria i/o geogràfica de l'organització.
4. Existència de col·lectivitats, com els sindicats, les associacions professionals o els grups d'ocupacions.

Quan pugui demostrar-se que aquests factors obtenen les condicions necessàries d'interès, podrà afirmar-se que existeixen grups. Perquè es formin grups d'interès cal que hi hagi un intent de mobilitzar els suports, organitzar els membres, establir les finalitats i articular els interessos. El grau en què, a la pràctica, es formin aquests grups d'interès determinarà el nivell en què les relacions d'intercanvi configuren la base per construir un ordre dins de l'organització. Quan en l'organització es produeixin canvis que afectin les relacions d'intercanvi entre els grups d'interès, s'ha de modificar l'ordre organitzatiu.

Un element important per al desenvolupament d'aquesta construcció teòrica consisteix a identificar l'impacte d'un canvi determinat, els seus resultats particulars, des del punt de vista dels grups particulars d'interès. L'impacte s'ha de concebre en termes de la distribució de les recompenses i de les pèrdues que és probable que sorgeixin amb l'aplicació del canvi.

Hi ha dues categories bàsiques de relacions d'intercanvi: les que fan referència a la distribució autoritària de recompenses i les referents a les relacions de naturalesa recíproca. Les relacions de distribució d'intercanvis són les relacions d'intercanvi que la feina comporta. És a dir, es refereixen a la distribució autoritària de les recompenses, de les sancions i de les pèrdues en la feina, amb la finalitat d'assegurar el compromís o el compliment dels empleats. Les relacions recíproques d'intercanvi són les que es produeixen entre persones o grups, no formen part de les relacions laborals com a tals, però són una part molt important de l'organització.

Normalment es dóna més rellevància a les relacions d'intercanvi de distribució autoritària. Aquestes relacions tenen els elements següents:

1. Intercanvi econòmic, referit a l'intercanvi de categories econòmiques (diners, temps, recursos). Aquests intercanvis s'identifiquen entre grups d'interès, tot i que no s'ha d'esperar que aquests intercanvis es donin entre algun o tots els grups d'interès implicats en el procés de canvi.

2. Intercanvi social substancial, el qual fa referència a l'intercanvi d'elements no econòmics (estrès, influència, status, contingut de treball, etc.). Aquests intercanvis es caracteritzen pel fet de basar-se en la confiança o per ser instrumentals.

3. Intercanvi transaccional, que es refereix als costos i als beneficis que comporta emprendre un procés determinat de canvi o de decisió. Així, els costos poden incloure el temps, la frustració, l'estrès o els diners, mentre que els beneficis poden incloure l'amistat, la influència i la creació d'obligacions d'utilització potencial en un procés d'intercanvi futur.

4. Visibilitat, és a dir, el grau en què els participants reconeixen determinades relacions d'intercanvi.

5. Simetria, és a dir, la igualtat de l'intercanvi entre dos grups d'interès participants. Així, si un grup obté beneficis econòmics a càrrec d'un altre grup, la relació d'intercanvi pot definir-se com a asimètrica. No obstant això, si ambdós grups obtenen un benefici econòmic d'un procés determinat, la relació pot definir-se com a simètrica.

6. Relacions d'intercanvi potencial i emergent. Les relacions d'intercanvi potencial són les que podrien derivar-se presumiblement d'un procés determinat de canvi. Les relacions de canvi emergents són les que en realitat es desenvolupen. Hi ha una relació entre la visibilitat i la relació entre l'intercanvi potencial i l'emergent, encara que aquesta relació no és necessàriament simple.

Hi ha moltes relacions d'intercanvi que poden considerar-se desiguals durant els processos de canvi organitzatiu. El fet que un grup de membres de l'organització consideri que l'intercanvi ha resultat per a ells més o menys just depèn de les comparacions que aquest grup faci amb els grups de referència i amb situacions rellevants

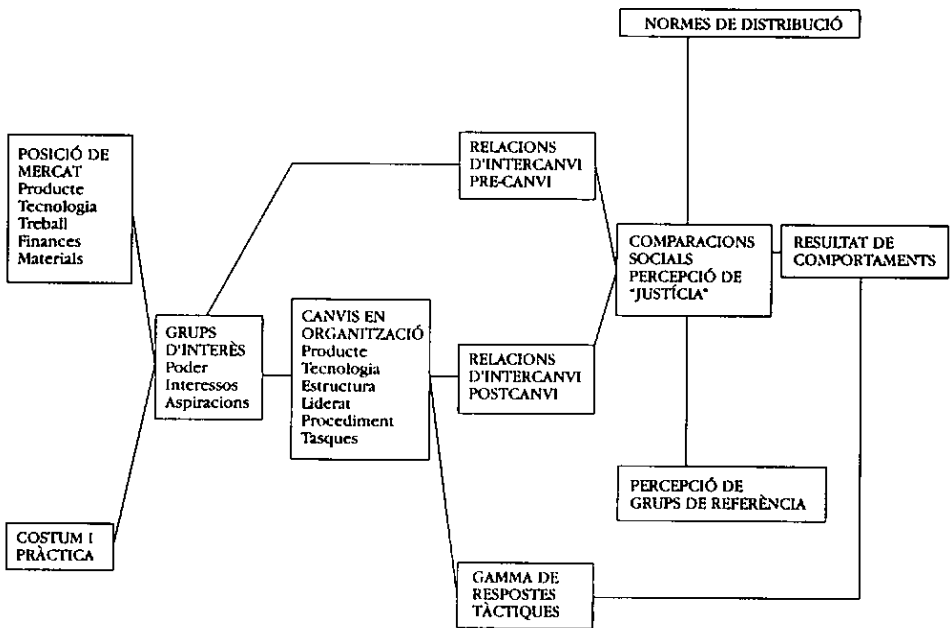
del passat. D'aquesta manera, les percepcions de *justícia* o *injustícia* sorgeixen per:

1. La memòria històrica, que és el resultat de les relacions d'intercanvi passades.
2. Un grup complex de distribució d'accions basades en la reciprocitat, la contribució, la capacitat, la necessitat i l'acompliment dels compromisos.

Les percepcions d'injustícia en l'intercanvi depenen:

1. De percebre que una relació d'intercanvi determinada, o d'un grup de relacions d'intercanvi, ha empitjorat quan es compara amb el costum i la pràctica de les normes rellevants de la distribució, amb el tractament dels grups de referència que s'observa amb el temps.
2. Del fet que no s'equilibri per compensacions que creïn una igualtat considerada justa, en general.

Figura 3: Elements presents en un procés de canvi organitzatiu



Font: Carnall, 1982: 33.

No es pot assumir de manera automàtica el fet que el grup que surti del canvi amb desavantatge interromprà l'intercanvi, ja que això depèn de les relacions de poder que tingui aquest grup. La capacitat d'un grup a oposar-se als canvis proposats dependrà de la seva posició relativa de negociació i del grau d'organització (nivell de cohesió) del grup d'interès.

Segons com percebin els seus guanys o les seves pèrdues amb el nou ordre organitzatiu els seus tipus de comportament seran diferents. Lògicament, les accions d'enfrontament són protagonistes quan consideren que l'impacte del nou ordre organitzatiu ha estat negatiu o molt negatiu; aquestes accions són:

1. Resistència: es manifesta no cooperant quan és tàcticament factible o per mitjà de l'acció directa, que pot oscil·lar des de la utilització de procediments de resolució de disputes i d'augment de l'activitat de queixes, al sabotatge.

2. Oposició: amb la utilització de tàctiques de retard (Pressmanm, Wildavsky, 1980), no fent disponibles els recursos, establint coalicions amb altres grups d'interès per anul·lar la decisió d'introduir un canvi.

3. Acceptació: treballant, però, per tal de modificar amb adaptacions locals les relacions d'intercanvi implicades o altres relacions d'intercanvi per tal d'aconseguir una compensació.

4. Finalitzar les relacions d'intercanvi per tal de restablir un equilibri.

5. Reduir el compromís moral amb l'organització.

6. Abandonar l'organització.

Una distinció important és diferenciar els termes de resistència i d'oposició al canvi. D'una banda, la resistència al canvi s'executa per mitjà d'una sèrie de tàctiques, que oscil·len entre la no-cooperació en disputes sobre el procediment o accions. L'efecte de la resistència és essencialment negatiu, ja que consisteix a negar o vetar el canvi. D'altra banda, l'oposició s'executa per mitjà de l'ús de tàctiques destinades a canviar la decisió original de canvi o, almenys, a canalitzar l'esforç de la seva aplicació en les direccions desitjades. L'oposició és una resposta disponible només per als grups que tenen accés al procés de presa de decisions i als mecanismes de distribució de recursos. És a dir, l'oposició és l'expressió dels interessos dels actors que estan en llocs d'influència, mentre que la resistència és la manifestació dels grups situats en les xarxes d'influència més perifèriques.

### 2.2.3. El sistema dialèctic

Aquesta perspectiva parteix del plantejament marxista que els sistemes evolucionen com a resultat de tensions internes oposades. Aquest mecanisme analític mostra com la gestió de l'organització és la gestió de la contradicció.

D'aquesta manera, el paradigma marxista que percep el canvi social com el resultat de tensions internes oposades pot facilitar, en un pla molt més micro, la simplificació en la representació de les relacions entre els diferents actors que participen en un canvi organitzatiu.

En les organitzacions públiques la majoria dels processos s'expliquen per les relacions dialèctiques que mantenen subjectes amb interessos i objectius oposats, o, si més no, bastant diferents. Així podem destacar, per exemple, les relacions dialèctiques que s'estableixen entre els gestors de caràcter polític i els gestors de caràcter professional, entre els funcionaris que pertanyen al cos general i els funcionaris que pertanyen als cossos especials, entre l'organització d'abast vertical i l'organització d'abast transversal, etc.

Taula 1: Perspectives teòriques sobre el canvi organitzatiu

<i>Perspectives del canvi organitzatiu</i>	<i>Rellevància dels factors interns i dels factors externs</i>	<i>Conceptes clau</i>	<i>Experiència analitzada</i>
Contingent	Factors externs	Organització mecànica (entorn estable) Organització orgànica (entorn variable) Sistema i subsistemes	Pluralitat d'entorns d'un departament administratiu
Dependència dels recursos	Factors externs	Manipulació de l'entorn	Enfrontaments intergovernamentals Publicitat institucional
Ecologia de la població	Factors externs	Supervivència organitzativa Anàlisi <i>ex-post</i>	Organització vertical <i>versus</i> organització transversal Organització central <i>versus</i> organització institucional
Enfocament cibernètic	Factors externs / Factors interns	Anàlisi multivariable Retroaccions positives i negatives	Creixement estructural de l'Administració de la Generalitat
Model de Lewin	Factors interns / Factors externs	Psicologia Forces motrius <i>versus</i> forces de resistència	Fases del canvi organitzatiu en les administracions públiques
Teoria de l'intercanvi	Factors interns	Poder i conflicte Grups d'interès Dinàmica d'intercanvi Resistència/oposició	Cas de la Direcció General de Carreteres
Model dialèctic	Factors interns	Confrontació entre dualitats oposades	Conflictes clàssics de l'Administració pública

### 3. Els models interpretatius en acció: el canvi organitzatiu en l'Administració de la Generalitat de Catalunya

#### 3.1. *La teoria de les contingències*

La perspectiva teòrica sobre el canvi organitzatiu més estesa és la teoria de les contingències. Si es pren en consideració aquest model, el disseny organitzatiu de les administracions públiques està determinat per la configuració del seu entorn. És a dir, les demandes i les necessitats socio-econòmiques de l'àmbit en què és competent una administració pública són les que defineixen les seves característiques organitzatives més essencials. La relació entorn-sistema organitzatiu és, en termes generals, innegable.

Si s'analitzen els paràmetres essencials de l'estructura de l'Administració de la Generalitat, és a dir, els departaments i les direccions generals (el nombre i el tipus de funcions) es pot observar un vincle entre aquest tipus d'unitats i les demandes, i les necessitats socio-econòmiques en el marc del territori i de l'àmbit competencial d'aquesta Administració.

De tota manera, no totes les variables organitzatives es poden explicar mitjançant la relació entre organització i entorn socio-econòmic. Hi ha una sèrie de realitats difícils d'entendre: com pot explicar-se, per exemple, que les competències sobre el medi ambient no es trobin només en el Departament de Medi Ambient sinó que aquest Departament les hagi de compartir amb el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca? O bé, per què hi ha un Comissionat per a Actuacions Exteriors i una Direcció General d'Adequació a les Comunitats Europees quan l'Administració de la Generalitat no té competències en aquest tipus de matèries? O com s'explica que hi hagi una Direcció General de Ports i Costes quan gairebé no hi ha competències en aquest àmbit? Sembla evident que no és possible explicar tot el disseny de l'estructura de l'Administració de la Generalitat a partir del seu entorn socio-econòmic i competencial. L'error està en el fet que una organització no només té un entorn sinó diversos. Així, per exemple, un departament de l'Administració de la Generalitat (vegeu figura 4) té els tipus d'entorn següents:

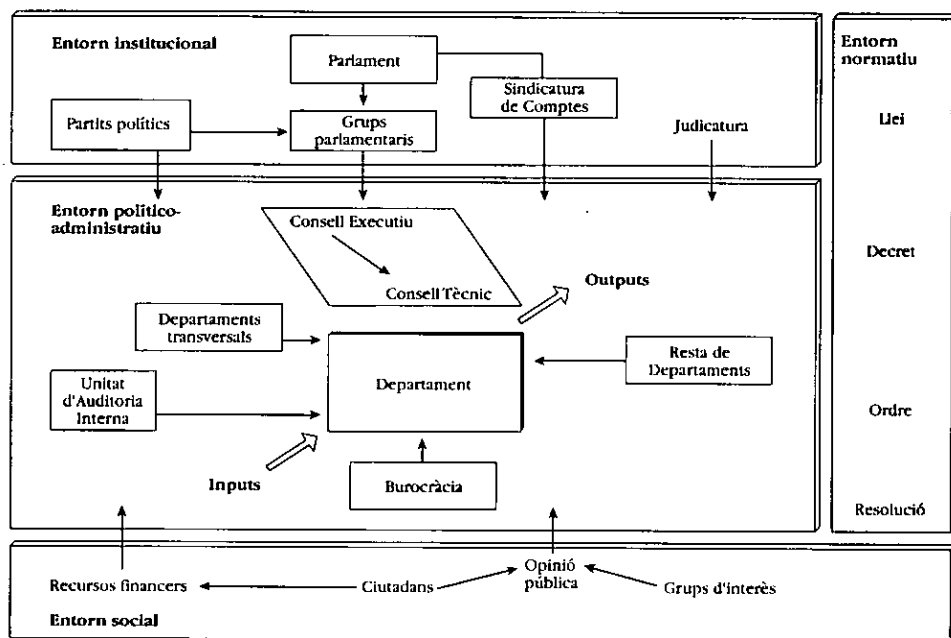
1. Un entorn social, que agrupa el conjunt de ciutadans, els seus clients més directes (*target groups*), els grups d'interès, els mitjans de comunicació i, en termes sinèrgics, l'opinió pública.

2. Un entorn institucional i polític, compost pels poders no executius: parlament i poder judicial i per la dinàmica política: sistema de partits polítics, partit/s de govern, etc.

3. Un entorn normatiu, que delimita les competències, les funcions i els paràmetres organitzatius bàsics (estructura, procediment administratiu i règim de personal).

4. Un entorn administratiu (també polític-administratiu), configurat per la resta dels departaments verticals, pels departaments amb competències horitzontals, pels òrgans de decisió col·legiats (consell tècnic i consell executiu), per la unitat d'auditoria interna (en cas de canvi d'estructura o d'avaluació de programes) i per la burocràcia.

Figura 4: Tipus d'entorn d'un departament



Font: Elaboració pròpia.

Si es té en compte aquesta diversificació de l'entorn dels departaments de l'Administració de la Generalitat resulta més fàcil aclarir les incògnites dels exemples anteriors: la distribució de les competències sobre el medi ambient en dos departaments és deguda a la resistència típica de les unitats administratives a segregar una part de les funcions i de l'estructura i, a més, l'entorn normatiu facilita l'*status quo*. Les unitats administratives encarregades dels assumptes exteriors són degudes a la voluntat política de la coalició en el govern, etc.

### 3.2. Model de dependència dels recursos

El model de dependència dels recursos proposa un mecanisme original d'adaptació entre l'organització i l'entorn que es basa en la modificació o en la manipulació de l'entorn perquè aquest s'adeqüi a l'organització. No es tracta d'una hipòtesi sense cap ni peus.

Una de les dimensions de l'entorn més manipulables és la competència que poden exercir les organitzacions que presten uns serveis similars. En el cas d'una administració pública, seria la possible competència d'altres administracions públiques.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya sembla tenir molt en compte aquest règim competitiu amb les administracions locals (diputacions i municipis) i amb l'Administració perifèrica de l'Estat. Una bona part de les seves accions han estat orientades cap a l'eliminació d'aquesta competència. Des dels primers moments de la reinstauració de l'Administració de la Generalitat s'ha intentat suprimir formalment o materialment les diputacions provincials, s'ha intentat limitar l'àmbit competencial



dels municipis i s'ha propugnat políticament l'eliminació de l'Administració perifèrica de l'Estat. Si bé la supressió d'aquesta última, respectant les diferents opcions, sembla, des d'una perspectiva tècnico-organitzativa, bastant lògica, la política bel·ligerant amb les administracions locals és més difícil de justificar.

Les competències en matèria de carreteres poden ser un bon exemple d'un intent de modificació de l'entorn: l'Administració de la Generalitat té competències sobre uns cinc mil quilòmetres de carreteres transferides per l'Estat, i les diputacions provincials mantenen les seves competències sobre cinc mil quilòmetres més, que corresponen a les xarxes viàries provincials i comarcals. Des de fa molts anys l'Administració de la Generalitat vol absorbir les carreteres gestionades per les diputacions. Fins ara, no ho ha aconseguit; però el que sí que ha aconseguit és ofegar econòmicament les diputacions, de manera que aquestes només poden mantenir la seva xarxa viària de manera precària i no poden disposar dels recursos necessaris per millorar-la o ampliar-la. Aquest és un exemple de manipulació de l'entorn en el sentit que no seria gens estrany que sorgís una pressió social perquè les carreteres provincials i comarcals es transferissin a l'Administració de la Generalitat, ja que el ciutadà s'ha adonat de la diferència en l'ampliació, l'explotació i el manteniment entre els dos tipus de carreteres.

Un altre exemple de manipulació de l'entorn és l'abús que moltes administracions públiques fan de la publicitat institucional. Aquesta publicitat té com a objectiu, en algunes ocasions, crear un determinat corrent d'opinió i generar una sèrie de recolzaments cap a un programa determinat o una configuració administrativa prèviament implantada.

### 3.3. *El model ecològic*

La teoria de l'ecologia de la població és útil per confeccionar una tipologia de models organitzatius d'acord amb les pautes detectades en l'evolució i el desenvolupament de la configuració organitzativa de les diferents unitats organitzatives.

En l'Administració de la Generalitat hi ha dos models bàsics d'organització: les unitats amb un àmbit d'actuació transversal i les unitats amb un àmbit d'actuació vertical. El primer grup comprèn les diverses secretaries generals dels departaments i algunes direccions generals específiques (per exemple, la Direcció General de la Funció Pública i la Direcció General de Pressupostos); el segon grup està format per la majoria de les direccions generals. La tendència general és que les unitats d'àmbit transversal creixen estructuralment i amplien els seus nivells d'actuació i, en canvi, les unitats d'àmbit vertical perden capacitat d'acció. Les dades més significatives són les següents:<sup>7</sup>

● Els departaments que controlen els recursos bàsics de l'Administració són: Presidència, Economia i Finances, i Governació. Cal destacar el fet que d'aquests departaments depenen 64 subdireccions generals,<sup>8</sup> és a dir, prop del 50% de les subdireccions generals distribuïdes entre els 14 departaments.

7. Dades del Comitè Assessor de la Generalitat de Catalunya de juny de 1992 (ara Comitè Director).

8. S'hi inclouen 25 interventors delegats que tenen rang de subdirector general.

● Les *ratios* entre els llocs base més els llocs singulars i els llocs de comandament (nombre de treballadors per nombre de persones que ocupen un lloc de comandament) dels tres departaments següents són els més baixos de la Generalitat:<sup>9</sup>

Presidència	2,8
Governació	2,7
Economia i Finances	1,5

● Les secretaries generals dels departaments<sup>10</sup> agrupen, per la seva banda, 30 subdireccions generals i 87 serveis. Aquestes quantitats són superiors a les emprades per l'organització vertical (direccions generals). Si comparem el nombre d'unitats de les secretaries generals amb les de les direccions generals, les *ratios* són les següents:

<i>Ratio</i> subdireccions generals / direcció general	0,9
<i>Ratio</i> subdireccions generals / secretaria general	2,6
<i>Ratio</i> serveis / direccions generals	1,8
<i>Ratio</i> serveis / secretaria general	2

● Els nivells assignats als llocs de treball en els departaments esmentats i en les secretaries generals són superiors als nivells de llocs idèntics o similars d'altres departaments i de les direccions generals.<sup>11</sup>

El poder de les secretaries generals dins de l'organització de l'Administració de la Generalitat és tan evident que l'*Informe sobre les característiques de la configuració de l'estructura de la Generalitat de Catalunya* (Comitè Assessor, 1992) elaborat per la mateixa Administració, es pronuncia en els termes següents:

»Les secretaries generals agrupen unes competències, unes funcions, un pressupost, un volum orgànic, un personal i una capacitat d'influència cada cop més notable.

»La debilitat de les direccions generals comporta un domini de l'organització transversal sobre l'organització vertical; aquesta relació és inversa a la lògica organitzativa, que considera els serveis horitzontals com a simples suports administratius de les àrees directes de gestió.

»També s'observa una lleugera tendència a la verticalització de les secretaries generals, és a dir, que aquestes arriben a assumir funcions de gestió directa. Són

9. Excepte els del Departament de Política Territorial i Obres Públiques i els del Departament de Medi Ambient (aquest darrer per la seva recent creació).

10. Fa referència a les 14 secretaries generals que gestionen els recursos departamentals i queden excloses la resta de secretaries generals.

11. La diferència més usual és de dos nivells per cada lloc de treball. L'assignació de nivells als llocs de treball es va realitzar entre 1985 i 1986 com a resposta a l'exigència de la Llei de mesures per a la funció pública, de 2 d'agost de 1984. Es va utilitzar el sistema Hay i durant el procés de definició les unitats administratives van ser un focus de pressions i de tensions que va provocar la confusió entre la valoració objectiva del lloc de treball amb la valoració subjectiva de la persona que ocupava el lloc (Lliser, 1986). Un cop acabada l'anàlisi, realitzada per la consultora Hay Ibérica, l'Administració de la Generalitat en va modificar arbitràriament els resultats. En aquesta nova valoració les unitats que van portar la veu cantant van ser les secretaries generals, a més de la Direcció General de la Funció Pública.

exemples d'aquesta tendència, la Secretaria General d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, que fins i tot s'encarrega de la construcció de regadius, o la Secretaria General d'Indústria i Energia, que s'encarrega de la gestió directa de l'àmbit territorial de Barcelona.

«Un exemple de la dependència de les direccions generals de les secretaries generals respectives és el Departament d'Indústria i Energia, on les direccions generals no disposen de la partida pressupostària del capítol primer».

Aquesta concentració de funcions per les secretaries generals no es pot explicar amb criteris de racionalitat, d'eficàcia o d'eficiència, ja que com assenyala l'Informe esmentat:

«La presència intensa i dispersa d'aquests òrgans (es refereix a òrgans transversals que controlen els recursos) origina moltes disfuncions. Per exemple: 1) Dispersió de les responsabilitats; 2) Excessiva burocratització de les seves activitats; 3) Complicació de l'organització; 4) Rivalitat entre els òrgans interns i generació de tensions i conflictes; 5) Pèrdua de l'autèntica finalitat de les secretaries generals. La seva funció deixa de ser un mitjà i esdevé una finalitat en ella mateixa; i 6) Capacitat intensa d'intervenció dels serveis interns sobre la resta d'àrees de gestió. (...) Aquests punts mostren com la proliferació i la força dels serveis interns aconsegueixen l'objectiu contrari al perseguit, per la qual cosa atenen de manera deficient els òrgans que gestionen els programes i originen una limitació de la capacitat autònoma d'acció d'una bona part de l'organització mitjançant una burocratització que impedeix aconseguir uns nivells òptims d'eficàcia i d'eficiència».

Pel que fa a les unitats d'àmbit vertical es pot diferenciar en el seu interior una zona de gestió o d'administració (serveis econòmics, de personal, jurídics, etc.) i una zona tècnica encarregada de gestionar les competències específiques de cada direcció general. La tendència d'aquests dos àmbits és que la zona de gestió i d'administració s'incrementa, mentre que les zones tècniques perden capacitat d'influència i arriba fins i tot a segregar-se i a generar un organisme autònom (o, àdhuc, una empresa pública). D'aquesta manera, el complex organitzatiu inserit en la direcció general s'encarrega majoritàriament de la gestió administrativa i l'organisme autònom s'encarrega de la gestió tècnica (bàsicament, de l'execució). Alguns exemples d'aquesta divisió entre direccions generals i organismes autònoms o empreses públiques són els següents:

D.G. de Cooperatives i Societats  
Andònimes Laborals  
D.G. de Serveis d'Informàtica

Institut per a la Promoció i la  
Formació de Cooperatives  
Centre Informàtic de la Generalitat de  
Catalunya, S.A.  
Centre Divulgador de la Informàtica,  
S.A.

D.G. del Diari Oficial i de  
Publicacions  
D.G. de Carreteres  
D.G. de Joventut

Entitat Autònoma del Diari Oficial i  
de Publicacions  
Gestió d'Infraestructures, S.A.  
Institut Català de Serveis a la Joventut

D.G. de Salut Pública	Institut d'Estudis de la Salut
D.G. d'Obres Hidràuliques	Junta d'Aigües de Catalunya
D.G. d'Arquitectura i Habitatge	Institut Català del Sòl
D.G. de Ports i Costes	Comissió de Ports de Catalunya
D.G. del Consum i Disciplina del Mercat	Institut Català del Consum
D.G. d'Indústries Agroalimentàries	Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries
D.G. d'Energia	Institut Català d'Energia
D.G. de Promoció Comercial	Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial

### 3.4. *El model cibernètic*

La perspectiva cibernètica és un plantejament molt útil per contemplar de manera integrada les múltiples variables que intervenen en un procés de canvi organitzatiu, ja que aquest no es pot explicar per mitjà del mètode de causalitat simple o lineal. Així, per exemple, si volem analitzar les causes que generen o que frenen el creixement estructural en una organització pública una de les primeres dificultats amb què ens trobem és el fet que hi ha una pluralitat de factors que impulsen o frenen el creixement de manera que, en moltes ocasions, és difícil saber quina variable és la causa i quina és l'efecte i, a més, hi ha moltes variables que impulsen alhora diversos elements.

La figura 5 mostra una bona part de les variables que directament o indirectament van impulsar el creixement de l'estructura de l'Administració de la Generalitat en el període 1980-1990.

La Generalitat de Catalunya, igual que la resta de les comunitats autònomes, sorgeix de la transferència de competències que provenen majoritàriament de l'Administració central. Durant un llarg període de temps es produeix aquest traspàs de competències, el qual implica un increment continu de les funcions que ha d'atendre la incipient administració i aquest va acompanyat d'un increment pressupostari, de recursos materials i d'espai, d'empleats públics i d'estructura organitzativa.

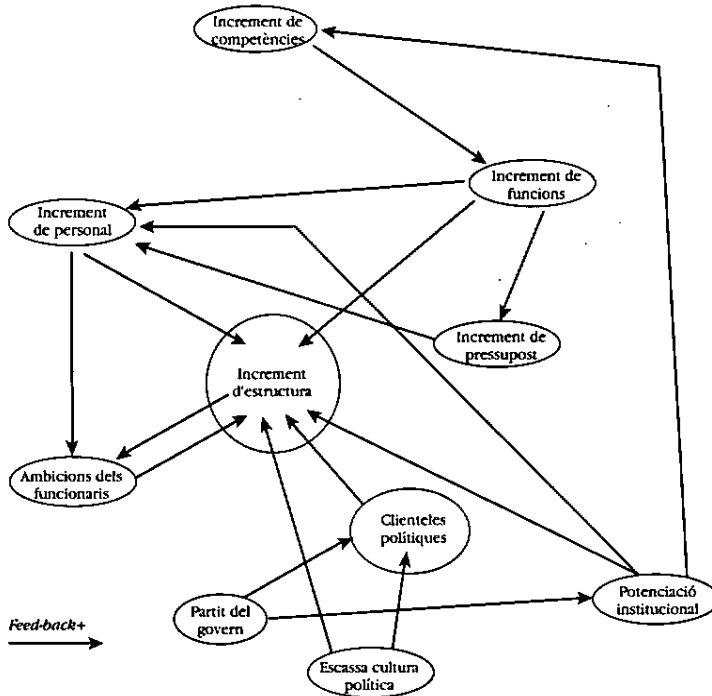
En analitzar aquest procés es detecta un creixement desequilibrat d'aquests elements; l'increment de l'estructura orgànica n'és el cas més significatiu. Si s'analitzen detingudament les dades finals del procés que mostra la figura 5 es pot observar aquest fet.

El procés d'increment de competències, de funcions, de volum pressupostari i de personal requereix i facilita lògicament un increment estructural. Ara bé, aquest procés s'ha descontrolat, ja que no hi ha cap factor que controli o racionalitzi aquestes transformacions. Les ambicions dels empleats públics, el clientelisme polític i la valoració positiva del creixement quantitatiu (una organització com més extensa i complexa és, més important sembla) han sorgit amb força i no han trobat cap tipus de resistència.

L'exemple més clar d'aquest increment estructural el configura la notable quantitat de llocs de comandament, que arriben aproximadament a 4.000 llocs catalogats.<sup>12</sup>

12. Dades del document oficial de la Generalitat de Catalunya fins al 1991, recopilades pel Comitè Director. Es parla de llocs catalogats. Aquesta observació és important perquè no es correspon amb els llocs de comandament reals de l'organització, ja que hi ha un contingent important de llocs de comandament catalogats que estan vacants i, fins i tot, moltes no tenen ni dotació pressupostària.

Figura 5: Variables que originen l'increment del volum estructural de l'Administració de la Generalitat (període 1980-1990)



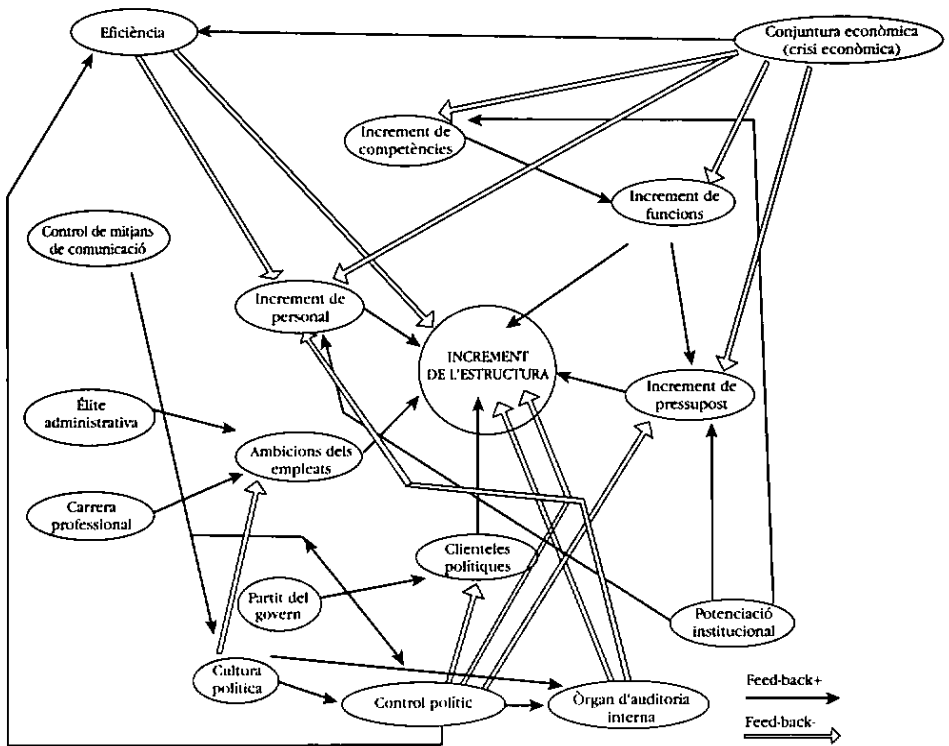
Font: Elaboració pròpia.

Però el que interessa són els càrrecs reals que hi ha a l'Administració de la Generalitat: aquests són 3.050 (vegeu taula 2) dels quals 90 són càrrecs polítics i la resta són professionals. Aquesta quantitat no revela gran cosa si no es contrasta amb la quantitat total dels empleats públics, 30.000, dels quals només 15.346 són funcionaris.<sup>13</sup> Però aquesta dada sobre els llocs de comandament sí que és reveladora, ja que representa un 10% dels llocs de treball i més d'un 20% dels llocs reservats als funcionaris. Això vol dir que un 10% de les persones que treballen a la Generalitat, o un 20% dels seus funcionaris, tenen algun grau de poder formal.

Com es pot observar totes les relacions descrites a la figura 5 generen retroaccions positives. Per tal que el sistema gaudeixi d'un cert equilibri cal que apareguin nous elements que generin retroaccions negatives. En el cas d'una organització pública madura i amb un entorn més estable hi ha les forces correctores següents (figura 6):

13. Dades del Programa sobre gestió integrada de personal de la Generalitat de Catalunya. Cal tenir en compte que els recursos humans de la Generalitat agrupen 107.000 empleats, però si s'exclou el personal docent i el personal estatutari (sanitat) la quantitat és només de 30.000. El text fa referència a aquesta quantitat ja que els òrgans comptabilitzats no contenen els serveis docents i estatutaris.

**Figura 6:** Variables que exerceixen influència sobre l'estructura en una organització pública madura amb un entorn relativament estable



Font: Elaboració pròpia

**Taula 2:** Llocs de comandament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Tipus de comandament	Polític (sí/no)	Nombre
Secretaries generals	sí	16 + 4*
Direccions generals	sí	70
Subdireccions generals	no	133
Serveis	no	444
Seccions	no	1.117
Negociats	no	1.270

\*Els quatre addicionals corresponen a secretaries generals assimilades: Centre de Relacions Autonòmiques, Vice-presidència del Comitè Director per a l'Organització, Direcció General de la Funció Pública i Comissari en matèria de Protecció i Seguretat.

Font: Comitè Assessor, *Característiques de la configuració de l'Administració de la Generalitat de Catalunya: l'estructura administrativa*, Barcelona, 1992.

1. Més cultura político-administrativa.
2. Control o més capacitat de crítica dels partits de l'oposició.
3. Més interès dels mitjans de comunicació i de l'opinió pública pel funcionament intern de l'Administració pública.
4. Rellevància del criteri d'eficiència.
5. Disseny d'una autèntica carrera administrativa i, per tant, regulació d'aquesta a una velocitat normal i nous camins de promoció aliens a l'ocupació de llocs de comandament administratiu.
6. Vertebració d'una élite política i professional que vulgui limitar les entrades en el seu grup.
7. Implantació d'un òrgan d'estudi i de control de l'organització administrativa (unitat interna d'auditoria administrativa)

A més, un sistema estable es caracteritza per la pèrdua de potència de les variables que generen més volum estructural, per exemple:

8. Menor increment del volum de competències, funcions, pressupost i personal.
9. Menor necessitat de potenciació institucional.

Com es pot observar a la figura 6 els elements que generen una retroacció negativa directa o indirecta cap a l'increment del volum orgànic exerceixen una retroacció positiva entre ells, amb la qual cosa es reforça la seva acció correctora.

Per exemple, el criteri d'eficiència exerceix una retroacció negativa sobre l'increment del volum organitzatiu (estructura i personal). Però, alhora, la variable eficiència reforça la seva potència gràcies a la retroacció positiva que rep del control polític; aquesta variable, d'altra banda, rep l'impacte positiu de l'atenció dels mitjans de comunicació i de la nova cultura política.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya experimenta el 1990<sup>14</sup> un canvi en la composició de les variables que incideixen sobre el volum i el disseny de la seva estructura. Per primera vegada apareixen amb força una sèrie de variables que exerceixen un *feed-back* negatiu sobre els elements que potencien directament i indirectament l'increment de l'estructura organitzativa. D'altra banda, aquestes variables contràries a un increment de l'estructura es relacionen entre elles mitjançant un *feed-back* positiu, cosa que fa augmentar la seva capacitat d'influència. La variable crisi econòmica ha estat el catalitzador d'aquest canvi d'orientació que ha generat una profunda preocupació pel nivell d'eficiència de les organitzacions públiques. A més, s'ha anat produint una lleu sensibilització política i social cap a la necessitat d'exercir un major control sobre la maquinària burocràtica. Aquesta circumstància ha fet possible la creació d'una unitat *ad hoc* encarregada de la vigilància i del control de les modificacions estructurals.<sup>15</sup> També, l'interès creixent de la població per la destinació dels recursos econòmics derivats de la pressió fiscal ha fet que els mitjans de

14. Amb molta més força, l'any 1992.

15. El Comitè Assessor (ara Comitè Director), que és l'òrgan d'auditoria interna del la Generalitat, es va crear el 1985 com a resposta a una interpel·lació parlamentària sobre la burocratització excessiva de l'Administració de la Generalitat. De tota manera, la preocupació política i social per aquest tema era, en aquell moment, molt incipient.

comunicació posin un major interès per la dinàmica interna de les organitzacions públiques.<sup>16</sup>

La presència de variables orientades a contrarestar un creixement eventual de l'estructura organitzativa ha fet que a partir del 1990 el creixement estructural sigui molt més suau.<sup>17</sup>

### 3.5. El model de Lewin

El model de Lewin ofereix dos paràmetres per analitzar el canvi:

1. La dicotomia entre les forces motrius, com a impulsores del canvi, i les forces de resistència, com a defensores del sistema establert.
2. El procés de canvi s'inicia amb la pèrdua de l'equilibri entre aquestes dues forces i acaba amb l'assoliment d'un nou equilibri.

Les forces motrius que originen un canvi en les organitzacions públiques són:

#### 1. Objectives

- a) Assumpció de noves competències i funcions.
- b) Canvis qualitatius i quantitius en el tipus de demandes i de pressions exercides sobre la unitat.
- c) Necessitat de buscar un nou sistema organitzatiu que aconsegueixi nivells més elevats d'eficàcia i d'eficiència.

#### 2. Subjectives

- a) Canvis en les relacions de poder entre els actors de la unitat (subunitats i individus) que fan que l'organització formal sigui molt diferent a l'organització real.
- b) Objectius de determinats actors.

Les forces de resistència són:

#### 1. Objectives

- a) Escassetat de recursos: falta de recursos pressupostaris i de recursos humans per tal de dur a terme el canvi organitzatiu.
- b) La incertesa i el risc que genera un canvi organitzatiu.

#### 2. Subjectives

- a) Intent de mantenir les relacions de poder entre els diferents actors.
- b) Objectius de determinats actors.
- c) Por d'alguns actors a la ruptura de l'*status quo*.

16. En els darrers anys s'han prodigat els articles periodístics sobre les dimensions i les característiques de l'estructura i dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

17. En aquest sentit, només es poden oferir dades que abasten el període 1989-1991, que és el moment en què s'inicia la desacceleració del creixement, en el qual es registren 76 altes (en números absoluts) d'òrgans actius en tota l'Administració de la Generalitat. Entre aquests nous òrgans destaca la creació de 18 subdireccions generals i 21 serveis (Comitè Assessor, 1992).



Si les forces motrius arriben a una intensitat major que les forces de resistència, el canvi es produeix.

En una part important dels canvis organitzatius de les administracions públiques el protagonisme rau en la dimensió subjectiva d'ambós tipus de força.

Kurt Lewin (1968) considera les variacions en la configuració de les organitzacions com un procés químic o geològic que conté tres fases: 1. La descristal·lització; 2. El moviment i 3. La recristal·lització.

Malgrat que el procés proposat per Lewin és bastant clar i obert és necessari aclarir d'una altra manera el procés de canvi en les organitzacions públiques. Des d'aquesta nova perspectiva, les fases d'un canvi organitzatiu són:

1. Percepció de la necessitat de canvi.
2. Planificació o disseny del canvi.
3. Decisió del nou ordre organitzatiu.
4. Procés d'aplicació del canvi: aplicació normativa i aplicació material.

1. La percepció de la necessitat de canvi és el punt en què convergeixen les pressions del medi extern i del medi intern de la unitat que comença un procés de canvi. El canvi, normalment, l'iniciarà formalment el cap administratiu per interacció de la unitat amb l'entorn o per les pressions generades pels actors interns de la unitat.

En moltes ocasions l'inici del canvi és variable i subjectiu: l'impulsa un actor amb una posició clau dins de la xarxa de relacions formals o informals de la unitat. L'actor pot ser un individu o un grup que planteja la necessitat de canvi en termes objectius (millora de l'eficàcia i de l'eficiència de la unitat, racionalització de recursos, etc.). Inevitablement la proposta de canvi també suposa avantatges en la distribució del poder i en les condicions de treball per a l'actor que promou el procés de canvi.

En qualsevol cas ja existeix un pre-disseny de les pautes i dels criteris que ha d'adoptar el canvi organitzatiu i dels seus resultats.

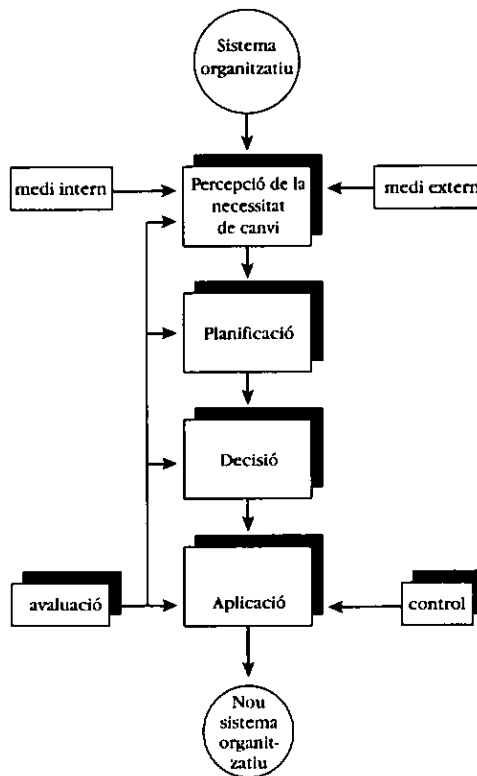
2. El procés de planificació del canvi suposa dissenyar un nou ordre organitzatiu que contempli les necessitats objectives i subjectives que han estat catalitzadores del procés de canvi. D'acord amb la transparència interna i externa amb què actuï la unitat participaran en aquesta fase més o menys actors. Com més distribuït estigui el poder, més ràpida serà l'aplicació dels diferents actors en el procés de canvi. Segons la posició de la unitat (en termes de poder i d'influència) en el seu entorn administratiu, les pressions que exerciran els actors externs podran ser més o menys fluïdes.

Les relacions que s'estableixen entre els diferents actors agrupen els tres sistemes d'interacció: interacció descendent, interacció ascendent i interacció lateral. Cal destacar la presència nombrosa d'actors que exerceixen una influència lateral.

En qualsevol canvi organitzatiu d'una unitat amb una distribució plural del poder (en l'interior i en l'entorn) poden participar diferents tipus d'actors i produir-se diferents sistemes d'interacció. Segons la posició de la unitat i del seu sistema de relacions informals poden intervenir-hi més o menys actors.

3. El procés de decisió serà més o menys complex d'acord amb el grau de participació o de conflicte que s'hagi manifestat prèviament durant el procés de planificació. Hi ha diferents possibilitats:

Figura 7: Fases del procés de canvi en les organitzacions públiques



Font: Elaboració pròpia.

a) En la fase de planificació participen molt pocs actors, especialment actors laterals. Això significa que és probable que, en canvi, sí que participin en la fase de decisió, per la qual cosa aquesta serà més llarga i conflictiva.

b) En la fase de planificació participen la majoria dels actors potencials, però no s'arriba a cap acord conjunt. En la fase de decisió es repeteixen les tensions, el conflicte i les necessitats de negociació. És un procés de decisió llarg.

c) En la fase de planificació participen la majoria dels actors potencials i s'arriba a un acord conjunt. La fase de decisió és relativament ràpida.

En tot cas, el procés de decisió és un procés bastant llarg i complex en les administracions públiques a causa de les fases i els actors que preceptivament han de participar-hi.

4. La fase d'aplicació. Cal distingir dos tipus d'aplicació: l'aplicació jurídica i l'aplicació material (que és l'aplicació pròpiament dita).

L'aplicació jurídica o normativa és un procés original de les organitzacions públiques que es troba entre i sobre les fases de decisió i d'aplicació. La complexitat del

procés decisonal és deguda, en bona part, a la complexitat del procés normatiu que preceptivament ha de recolzar qualsevol canvi organitzatiu. Així, per exemple, a l'Administració de la Generalitat un canvi en una unitat amb el mateix rang o superior al de la secció ha de fer-se per mitjà d'un decret. Si es tracta d'un negociat només cal que el departament interessat elabori una ordre.

La fase de decisió d'un canvi organitzatiu coincideix amb el procés d'elaboració d'un decret. Deixant de banda les possibles tensions i els conflictes per raó del contingut del canvi organitzatiu, també hi ha tensions de caràcter formal. A més, un cop s'ha aprovat el decret, cal, en molts casos, que el departament aprovi una ordre que el desenvolupi; aquest petit procés pot convertir-se en un nou *camp* per a la confrontació entre els diferents actors.

En definitiva, el més destacable d'aquest original procés d'aplicació normativa del canvi organitzatiu és l'amplitud d'aquest i el gran nombre d'instàncies amb capacitat per participar-hi. Ambdues característiques permeten maximitzar les dinàmiques d'interacció, d'influència i de conflicte entre els diversos actors formals i informals.

L'aplicació material fa referència a la posada en pràctica de les modificacions organitzatives establertes pels decrets reestructuradors. La fluïdesa amb què es realitzi aquest procés dependrà de les fases prèvies, en el sentit que si el nou disseny organitzatiu és el fruit d'un pacte entre els diversos actors amb capacitat d'intervenció, el procés d'aplicació pot ser ràpid i tranquil. En canvi, si el nou model organitzatiu és el resultat d'una imposició d'uns actors sobre uns altres, el procés d'aplicació serà lent, conflictiu i, en alguns casos, inexistent. Tal com afirma la literatura de polítiques públiques, cal tenir en compte que en la fase d'aplicació és on les lluites pel poder, la desviació de les pautes marcades per l'autoritat i la resistència al canvi són més evidents.

### 3.6. *Model de l'intercanvi*

La teoria de l'intercanvi exposada per Carnall (1982) combina una part dels enfocaments de poder i de conflicte en les organitzacions i de l'estudi de les variables psicosocials. L'element bàsic d'aquesta perspectiva rau en la localització dels grups d'interès en el si de les organitzacions. Tota organització empara una sèrie de grups (formals i informals) integrats per persones que comparteixen unes mateixes preocupacions i uns mateixos objectius. La teoria de l'intercanvi analitza les relacions de poder i les interaccions entre aquests grups. Cada grup d'interès, com a actor organitzatiu, té una capacitat determinada d'influència d'acord amb les fonts de poder que estan al seu abast. A més, la seva estratègia per aconseguir els seus objectius pot consistir a coaliar-se amb altres grups d'interès com a mecanisme per facilitar aquesta consecució. Però l'element bàsic d'aquesta perspectiva està en la naturalesa dels intercanvis com a variable que delimita la dinàmica de canvi. Hi ha dos tipus d'intercanvis: els intercanvis que fan referència a la distribució autoritària de recompenses, que poden ser de tipus econòmic (retribucions econòmiques en funció del nivell i de la categoria professional) o socials (condicions de treball: status, contingut de treball, formació, capacitat per participar en la presa de decisions, possibilitats de promoció, etc.). Per la seva banda, els intercanvis o les relacions recíproques són els que es mantenen al mateix nivell entre els diferents grups, tenen un contingut en termes de poder i de capacitat relativa per influir sobre l'autoritat i sobre els processos formals.

Els grups que impulsen el canvi organitzatiu intenten millorar el contingut de

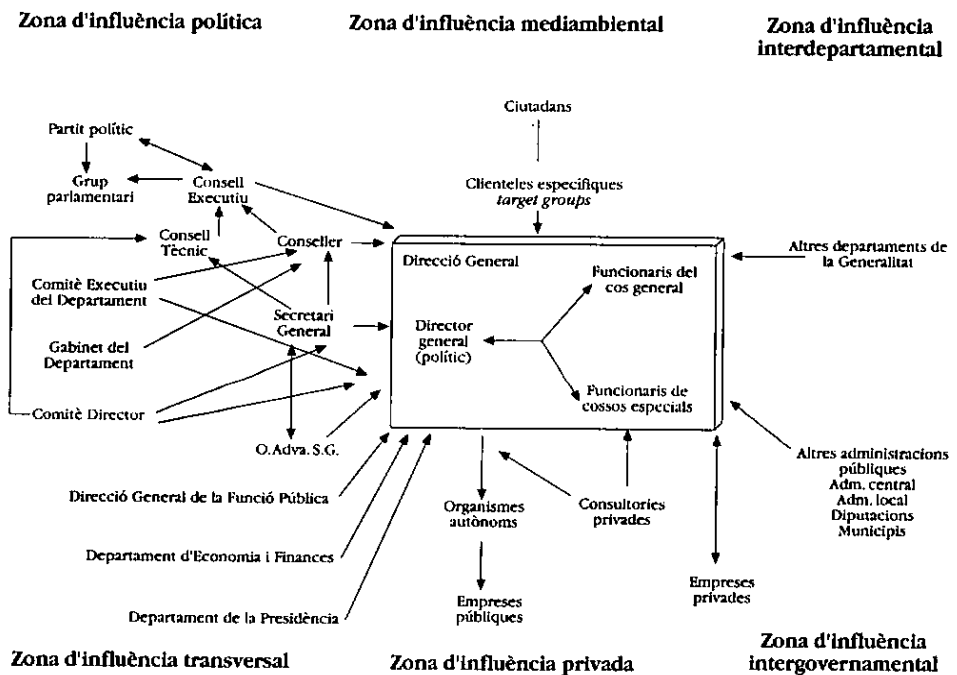
l'intercanvi, i els grups que es resisteixen al canvi són els que consideren que sortiran perdent en el contingut de l'intercanvi o bé que en el seu cas no millorarà el contingut i que, en canvi, sí que millorarà en el cas d'altres grups d'interès.

És útil també la distinció que elabora la teoria de l'intercanvi entre els termes de resistència i d'oposició. La resistència dels actors que no tenen capacitat per participar en el procés de la presa de decisions i en la distribució dels recursos és l'únic mitjà per impedir un nou ordre organitzatiu. L'oposició, en canvi, es manifesta intentant modificar o anul·lar la decisió de canvi o reorientant el seu sentit mitjançant una canalització interessada dels recursos.

Un cas concret en el qual es pot observar la pluralitat d'actors amb capacitat d'influència en el desenvolupament organitzatiu és el de la Direcció General de Carreteres de la Generalitat de Catalunya. L'anàlisi d'aquest cas es va fer el 1989.<sup>18</sup>

El catàleg d'actors que intervé directament o indirectament sobre el procés de canvi organitzatiu d'aquesta Direcció General és molt extens (vegeu figura 8); això fa necessari que es presentin els diferents actors en funció de les zones d'influència on estan situats. Aquestes zones són:

**Figura 8:** Actors amb capacitat d'influència sobre el procés de canvi organitzatiu de la Direcció General de Carreteres de l'Administració de la Generalitat de Catalunya



Font: Elaboració pròpia.

18. L'estudi complet es pot trobar a Ramió, C., «Estudio de una política de reorganización administrativa. El proceso de planificación de la reorganización de la Dirección General de Carreteras de la Generalitat de Catalunya», a *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, INAP. Madrid. 1991.

1. Zona d'influència interna.
2. Zona d'influència transversal.
3. Zona d'influència interdepartamental.
4. Zona d'influència política.
5. Zona d'influència intergovernamental.
6. Zona d'influència privada.
7. Zona d'influència social.

1. La zona d'influència interna està constituïda per la pròpia unitat administrativa analitzada, la Direcció General de Carreteres. Els actors més destacats són: el director general i els caps dels òrgans administratius més rellevants, és a dir, els titulars de les subdireccions generals i dels serveis.

En la majoria de les direccions generals amb funcions de caràcter molt tècnic es poden diferenciar dos grups d'actors: els que ocupen llocs tècnics, els quals desenvolupen les tasques específiques de la unitat (normalment són funcionaris que pertanyen als cossos especials), i els que ocupen llocs que s'encarreguen del suport administratiu, econòmic, material i jurídic de la unitat (funcionaris que pertanyen als cossos generals).

2. La zona d'influència transversal està formada per diferents òrgans de la Secretaria General del Departament (òrgans de caràcter administratiu, econòmic, jurídic i tècnic) que són els que s'encarreguen del suport i de la homogeneïtzació administrativa de les direccions generals.

A nivell interdepartamental, les unitats d'intervenció horitzontal són: La Direcció General de la Funció Pública (gestió i administració del personal), el Comitè Director per a l'Organització (matèria organitzativa), el Departament d'Economia i Finances (elaboració del pressupost i control de la despesa) i el Departament de la Presidència (suport informàtic, campanyes de divulgació institucional i altres matèries de caràcter heterogeni i residual).

3. La zona d'influència interdepartamental està constituïda pels diferents departaments de la Generalitat amb abast vertical. Òbviament els que tenen més capacitat d'influència són aquells que desenvolupen funcions que directament o indirectament poden afectar l'activitat que desenvolupa la Direcció General analitzada.

4. La zona d'influència política. Poden distingir-se dos nivells:

a) Polític-administratiu: aquest nivell consta d'actors unipersonals, com el director general de la unitat, el secretari general i el conseller del Departament al qual pertany la Direcció General, i dels actors pluripersonals: el Gabinet del Departament, el Comitè Executiu del Departament (reunió del conseller, del secretari general, el cap del Gabinet i la totalitat dels directors generals), el Consell Tècnic (reunió dels secretaris generals dels departaments que preparen l'ordre del dia del Consell Executiu) i el Consell Executiu (govern de la Generalitat).

b) Polític: aquest nivell està format pel partit polític o partits polítics que formen el govern i, per la seva extensió en el parlament, els grups parlamentaris.

5. La zona d'influència intergovernamental consta de les diferents administracions amb competències en les matèries que desenvolupa la Direcció General: Administració central i administracions locals (diputacions, municipis i consells comarcals).

6. La zona d'influència privada està configurada per dues zones ben diferenciades: l'extensió de la Direcció General en l'esfera privada (bàsicament les empreses públiques) i la que està formada per les empreses privades que presten serveis a la Direcció General per mitjà de contractes d'obres o serveis.

7. La zona d'influència social fa referència a la globalitat de la ciutadania com a client general dels serveis de la Direcció i al grup de clients específics o *target groups* com a clients directes.

### 3.7. El model dialèctic

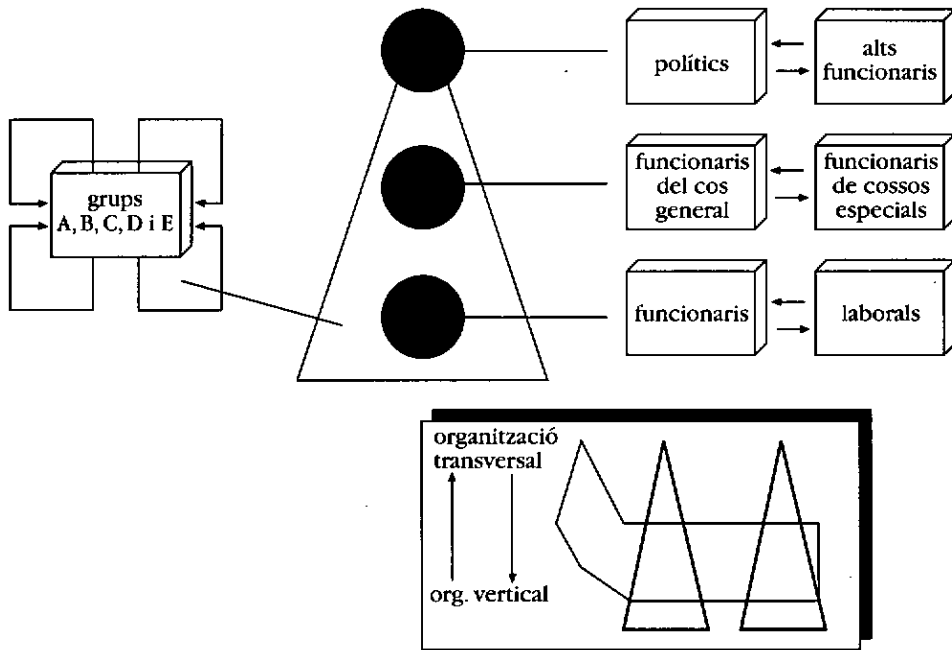
La perspectiva dialèctica és una simplificació del model de l'intercanvi i del model de Lewin. De tota manera, val la pena tenir en compte aquesta perspectiva, ja que una bona part del desenvolupament organitzatiu pot explicar-se mitjançant la confrontació entre dualitats d'actors. Aquesta confrontació entre dos actors genera inevitablement conflictes. El conflicte es defineix com un procés en què A fa un esforç intencional per anul·lar els esforços de B per mitjà d'algun tipus de bloqueig que farà que B no aconsegueixi els seus objectius o els seus interessos (Robbins 1987: 299). És a dir, el conflicte és bàsicament una desavinença entre els interessos de dos o més actors. És una diferència d'interessos que està determinada per la relació que hi ha entre els interessos dels actors, o per ser més exactes, per la manera com la satisfacció dels interessos d'un actor es relaciona amb la satisfacció dels interessos de l'altre (Alcaide, 1987: 115).

En cada administració pública els conflictes són diferents en funció del caràcter de les seves suborganitzacions i els seus subgrups. Fins i tot, en una mateixa administració varien els tipus de conflictes en funció del temps. De tota manera, hi ha uns conflictes que poden anomenar-se estructurals, és a dir, que independentment del tipus d'administració i del temps en què aquesta s'analitzi, els conflictes sempre hi són presents (vegeu figura 9). Aquests conflictes són els següents:

1. Conflicte entre els llocs de caràcter polític i els llocs de caràcter professional (conflicte entre el polític i el funcionari).
2. Conflicte entre els funcionaris que pertanyen al cos general i els que pertanyen als cossos especials.
3. Conflicte entre els diferents nivells professionals de l'Administració, expressats per grups (A, B, C, D i E).
4. Conflicte entre els empleats públics amb un vincle jurídic diferent amb l'Administració: funcionaris versus contractats laborals.
5. Conflicte entre l'organització transversal i l'organització vertical.

1. El conflicte entre els polítics i els funcionaris. Ens trobem davant dels punts més delicats de la realitat administrativa i, a més, és un dels temes clàssics de la ciència de l'Administració. En aquest apartat simplement s'exposarà el problema sen-

Figura 9: Principals relacions dialèctiques intraorganitzatives



Font: Elaboració pròpia.

se ànim d'exhaurir els plantejaments teòrics i sense fer una anàlisi empírica tot i que el tema té una dimensió suficient per a un estudi monogràfic. Gulick i Urwick ja es van preocupar als anys trenta per aquesta relació dialèctica (Gulick, Urwick, 1937), entre la dimensió política i la dimensió funcional. La seva actitud és inequívoca: el polític, que és l'element que assegura la legitimitat del sistema, és el que dirigeix, és l'expert, el que assegura l'eficàcia; segons Gulick i Urwick, sempre a les seves ordres. Però aquesta clara declaració d'intencions no amaga el problema: els buròcrates<sup>19</sup> comparteixen el poder amb els polítics. El polític té tota la força que li atorga el poder formal enfront al buròcrata, que gaudeix del poder de l'expert i del domini de l'estructura i de les regles:

«La professionalitat juga a favor dels buròcrates i en contra dels polítics, ja que implica la permanència dels primers i la temporalitat dels segons. (...) Els buròcrates intervenen activament en les decisions dels polítics. Aquestes (decisiones) es basen en les informacions que els buròcrates han recollit durant anys de permanència i d'experiència i que només ells coneixen i utilitzen. Però encara és més important la seva intervenció en l'adopció de decisions i en la seva execució posterior» (Baena del Alcázar, 1985:435).

Seguint l'explicació del professor Baena, els buròcrates expressen el seu poder mitjançant el *vet decisor de la burocràcia*, el qual es produeix quan oculten opcions

19. Buròcrates en l'accepció utilitzada per Baena de Alcázar (1985:431), que vol dir alts funcionaris. Molt lluny, doncs, del registre popular i pejoratiu.

tècnicament possibles, ja que no afavoreixen els interessos personals o corporatius, i el vet que paralitza la burocràcia, que es produeix en la fase d'execució en què es paralitza, s'alenteix o es modifica el contingut d'aquells programes que no agraden a determinats funcionaris.

És cert que el poder de l'expert confereix als alts funcionaris una gran capacitat d'influència, però cal relativitzar una mica la potencialitat d'aquesta font de poder. Cal tenir en compte que tot el poder formal correspon al polític, i no es pot menysprear aquest poder. En segon lloc, cal tenir present que la relació polític-funcionari en realitat està molt desdibuixada, ja que moltes vegades el càrrec polític ha estat un alt funcionari o bé hi ha algun funcionari en excedència entre els seus càrrecs polítics inferiors, en el seu gabinet o en el seu equip d'assessors. Aquests dos fenòmens són suficients per diluir en gran mesura el poder de la burocràcia.

En l'Administració de la Generalitat el percentatge de càrrecs polítics que provenen dels cossos de funcionaris és baix; això és degut al fet que aquesta Administració és molt jove. De tota manera, és freqüent trobar-hi polítics que han estat funcionaris en l'Administració central i en la local, i en el cas dels últims nomenaments polítics és cada cop més considerable la presència de funcionaris de la mateixa Administració de la Generalitat.

D'altra banda, la dicotomia entre polític-transitori i expert-permanent no s'ha produït en l'Administració de la Generalitat amb la mateixa intensitat que en l'Administració central, ja que al principi de l'Administració autonòmica tant els polítics com els funcionaris eren nous, és a dir, que els polítics no van haver d'enfrontar-se, en general, a l'experiència i als coneixements dels funcionaris perquè es trobaren amb uns funcionaris molt novells. A més, la conjuntura política dels catorze darrers anys fa trontollar una mica la idea de temporalitat dels polítics. A l'Administració de la Generalitat hi ha molts directors generals que exerceixen el seu càrrec des que es van crear les unitats corresponents.

De tota manera, l'element bàsic de les relacions entre polítics i alts funcionaris rau en les característiques de les persones que ocupen aquests llocs. Si el lloc polític l'ocupa una persona preparada, treballadora i amb una personalitat forta no cal precisar cap a on es decanta la balança del poder. Si el cas és a la inversa, el poder pot desviar-se cap a l'altre costat.

2. Tensions derivades de l'adscripció corporativa dels funcionaris. Tradicionalment la funció pública espanyola ha estat estructurada entorn als cossos. Aquest tema ha estat també una de les màximes fonts de preocupació de la literatura de la ciència de l'Administració (Beltrán, 1966, 1977 i 1985; Oliva-Gutiérrez Reñón, 1968, Baena del Alcázar, 1985: 460). Per accedir a cadascun d'aquests cossos hi ha un temari d'oposicions diferent en funció dels coneixements tècnics exigits. En l'Administració el sistema corporatiu es va anar complicant fins al punt que han arribat a coexistir molts cossos de diferent mesura i força. El més rellevant d'aquesta situació, des del punt de vista sociològic, és que cada cos tenia diferents deures i drets, i la lluita dels cossos consistia a utilitzar al màxim la seva capacitat d'influència per tal de millorar la seva posició en l'organització i gaudir de més privilegis. Aquesta situació va ocasionar que la confrontació entre els diferents cossos administratius fos una de les variables explicatives del desenvolupament organitzatiu. Amb el temps aquesta situació s'ha suavitzat. Els darrers canvis en la normativa que regula la funció pú-



blica<sup>20</sup> han suposat la desaparició de molts cossos residuals i la configuració d'un model més inspirat en les necessitats objectives i en els llocs de treball que en els elements subjectius o en les especificitats personals o tècniques dels qui ocupen aquests llocs de treball. De tota manera el disseny corporatiu de la funció pública es manté (Lliser, 1986).

En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, com a la resta de les administracions autonòmiques, el conflicte corporatiu no és un dels elements més importants. La poca rellevància del problema corporatiu és deguda a:

- a) La modernitat d'aquestes administracions fa que no hi hagi tradició corporativa.
- b) Els grans cossos de funcionaris no van ser traspassats majoritàriament a les administracions autonòmiques (o almenys els seus components) per la desconfiança i el recel que aquests col·lectius manifestaren cap al nou model d'administració. Independentment de si la lògica del traspàs feia convenient o no la seva transferència, els integrants d'aquests grans cossos van tenir en moltes ocasions el poder suficient per escollir.
- c) En el cas de l'Administració de la Generalitat es va intentar sempre evitar la configuració dels cossos poderosos.

De tota manera, els cossos existeixen, són una font de poder i, inevitablement, es produeixen conflictes entre ells. Un dels elements més interessants que es poden observar en les administracions autonòmiques és la tensió entre dos tipus de racionalitat diferents: la racionalitat administrativa, pròpia del cos general, i la racionalitat tècnica, pròpia dels cossos especials.

3. Conflicte derivat de l'adscripció dels empleats públics a determinades categories. Els funcionaris poden estar adscrits a cinc grups diferents en funció del títol acadèmic que posseeixen: el grup A correspon als funcionaris que han superat unes oposicions que exigeixen com a titulació mínima la llicenciatura, enginyeria superior o titulacions assimilades; el grup B correspon als funcionaris que tenen diplomatura universitària; el grup C, el batxillerat; el grup D, el graduat escolar, i el grup E, el certificat d'escolaritat.

En la dinàmica administrativa aquestes diferències, sempre necessàries, protagonitzen alguns conflictes. Per exemple, un fet bastant usual en les administracions autonòmiques és que alguns funcionaris tenen una capacitat tècnica o un nivell educatiu superior al que els correspon pel grup al qual pertanyen. Cal tenir en compte que els empleats públics que fan una tasca molt per sota de les seves inquietuds intel·lectuals rendeixen molt menys que la resta dels seus companys i, a més, són molt difícils de dirigir.

El conflicte intergrupual té una certa transcendència que mereix ser destacada, ja que marca la dinàmica, la tensió i el clima d'organització del dia a dia de les unitats

---

20. Llei 4/1981, de 4 de juny, de mesures urgents sobre la funció pública de l'Administració de la Generalitat. Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures urgents per a la funció pública. Llei 17/1985, de 23 de febrer, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat. Llei 9/1986, de 10 de novembre, de cossos de funcionaris de la Generalitat de Catalunya.

administratives. A més, una prova del fet que el model grupal és rígid i genera problemes es pot observar en els diversos intents de la seva modificació.

4. El conflicte entre els funcionaris i els empleats laborals. En l'Administració pública hi ha diversos tipus d'empleats públics (per això s'utilitza aquesta denominació genèrica): els interins, els eventuais, els laborals fixos, els laborals temporals i els funcionaris.

El problema rau en el fet que llocs de treball idèntics són ocupats per persones amb una vinculació jurídica diferent amb l'Administració. Aquestes diferències també es produeixen entre superiors i inferiors dins del flux de treball (no en el cas de la jerarquia estructural, ja que només els funcionaris poden ocupar els llocs de comandament). Encara que els llocs que ocupen són idèntics o semblants no passa el mateix amb els drets i els deures. Per desenvolupar les mateixes funcions, uns cobren més que uns altres, tenen el lloc assegurat i unes millors perspectives de promoció.<sup>21</sup> El problema no es limita a uns quants empleats públics sinó que afecta tota l'organització.

L'Administració de la Generalitat ofereix uns percentatges sorprenents per a les persones que associen el fet de treballar a l'Administració amb el fet de ser funcionari. Els empleats de la Generalitat (exclosos els docents i els estatutaris) es distribueixen de la manera següent:<sup>22</sup> el 51,2% són funcionaris, el 31% són laborals (el 19% laborals indefinits i el 12% laborals temporals), el 13,9% són interins i el 3,9% tenen un altre status. Del personal estatutari, el 32% no són funcionaris. El personal docent és majoritàriament funcionari, encara que aproximadament un 14% són interins.

5. El conflicte entre l'organització transversal i l'organització vertical. Cal destacar que aquest és el conflicte més important que s'ha produït i que es produeix en l'Administració de la Generalitat (i probablement també ho sigui en altres administracions). Aquest tipus de conflicte regeix la vida quotidiana d'aquesta organització.<sup>23</sup>

Les confrontacions exposades en aquest apartat incideixen sobre qualsevol de les activitats que desenvolupen les administracions públiques, i, naturalment, incideixen en els seus processos de canvi. De les orientacions, de les estratègies i de les combinacions resultants d'aquestes relacions dialèctiques, en depenen, en gran mesura, el procés i el resultat dels canvis organitzatius.

#### 4. Conclusions

1. *L'estudi de l'Administració pública a partir de la teoria organitzativa permet entreveure una nova imatge d'aquest tipus d'organització, diferent i complementària a les aportades fins ara per disciplines científiques com el dret, l'economia i la politologia.*

21. Sala, Ramírez, «La carrera profesional del personal laboral de la Administración Pública», a *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, maig-serembre, 1987. INAP. Madrid.

22. Dades del GIP (Gestió Integrada de Personal de la Direcció General de la Funció Pública) del gener de 1993.

23. Les característiques i les conseqüències estructurals i dinàmiques del conflicte entre l'organització transversal i l'organització vertical de l'Administració de la Generalitat, la qual s'ha decantat a favor de la primera, han estat objecte de comentari a l'apartat 3.3.

Un debat llarg i polèmic ha acompanyat sempre els intents de relacionar la teoria de l'organització amb l'Administració pública. En primer lloc, la majoria dels autors vinculats amb la teoria organitzativa consideren que els avenços teòrics i instrumentals de la seva disciplina són vàlids per a qualsevol tipus de complex organitzatiu, i és indiferent que sigui privat o públic. En canvi, la majoria dels especialistes en l'estudi de l'Administració pública consideren que ens trobem davant d'una organització especial i diferenciada que requereix un tractament científic propi. Però com que les organitzacions públiques tenen les mateixes necessitats que les organitzacions del sector privat, pel que fa a aconseguir els objectius d'una forma eficaç i eficient, s'accepta que les seves zones més operatives puguin i hagin de nodrir-se dels coneixements, les eines i els avenços de la teoria de l'organització. Aquests dos principis, la necessitat d'una disciplina pròpia i la permeabilitat cap a les projeccions organitzatives en els sectors més operatius són reconeguts per la majoria dels estudiosos de les administracions públiques.

Però aquest posicionament no és cap obstacle per abordar des d'un altre punt de vista les possibles relacions que es puguin establir entre la teoria de l'organització i l'Administració pública.

Cal tenir en compte que la teoria de l'organització és una disciplina científica que ha experimentat una notable evolució des dels seus orígens moderns fins a l'actualitat. Darrerament, han aparegut amb força unes noves perspectives d'anàlisi, com són, entre d'altres, la cultura organitzativa, l'anàlisi del procés de presa de decisions, les organitzacions com a sistemes polítics i el canvi organitzatiu; els enfocaments d'aquestes perspectives varien substancialment els paràmetres més clàssics de la teoria de l'organització, ja que abandonen els camins estrictes de l'enginyeria, de l'economia d'empresa i de la psicologia i adopten un tarannà més plural, més descriptiu, més analític i menys lligat a la recerca obsessiva d'una instrumentalitat directa. És a dir, les noves perspectives organitzatives no es limiten a elaborar simples receptes per a una gestió més eficaç sinó que es configuren com a instruments analítics per a la interpretació d'una part significativa de la realitat de les organitzacions.

També cal tenir en compte que l'Administració pública com a organització és alguna cosa més que política, més que dret i, naturalment, alguna cosa més que un conjunt de recursos i de mecanismes de gestió tancats en una dimensió purament operativa.

Des del nostre punt de vista, aquestes dues circumstàncies amplien, encara que lleument, les possibilitats de relació entre la teoria de l'organització i l'Administració pública. I considerem que les noves perspectives organitzatives, com l'anàlisi del canvi organitzatiu, ofereixen possibilitats per millorar el nostre coneixement de l'Administració com a organització que abasti esferes més àmplies que la seva zona operativa, però tenint sempre en compte les seves característiques específiques.

*2. Els models interpretatius que s'han exposat sobre el canvi en les administracions de les comunitats autònomes permeten aclarir alguns trets rellevants d'aquests processos.*

La teoria de les contingències considera que les organitzacions modifiquen els seus elements configuratius en funció de les alteracions prèvies en l'entorn que operen. Si bé això pot ser cert, cal ressaltar la necessitat d'adoptar una interpretació més plural i extensa del que s'entén per entorn d'una Administració autònoma i és també impor-

tant tenir present la textura de la dimensió sòcio-econòmica del seu territori (que varia en cada cas), dels entorns administratius, políticoinstitucionals i normatius (els quals també poden variar en cada cas, però que de tota manera tenen molts punts en comú).

Però la recerca d'una interacció congruent entre organització i entorn no sempre implica un canvi en l'aparell administratiu, sinó que la relació pot tenir una lògica inversa. El model de dependència dels recursos subratlla una de les característiques específiques de les organitzacions públiques: els seus privilegis jurídics i materials. De manera que els complexos administratius de les comunitats autònomes, en el seu intent per sintonitzar la seva configuració interna amb l'entorn immediat, poden optar per modificar la textura del seu entorn sòcio-econòmic.

També és possible trobar una sèrie de grans pautes d'evolució del model organitzatiu adoptades per les administracions autonòmiques. El model ecològic permet explicar a grans trets el seu canvi organitzatiu en funció d'unes determinades transformacions: la dicotomia entre l'organització transversal i l'organització vertical, o entre l'organització funcional i l'organització central, en són alguns dels exemples més significatius.

*3. Hi ha una pluralitat de factors que ajuden a comprendre la dinàmica de canvi que han experimentat les organitzacions administratives de les comunitats autònomes.*

Així, per exemple, el model cibernètic proporciona les tècniques necessàries per poder representar de forma integrada la causalitat plural i complexa que catalitza i condiona qualsevol modificació en l'estructura organitzativa de les administracions autonòmiques.

Alguns dels factors que ajuden a comprendre les diferents orientacions dels processos de canvi adoptades per les administracions de les comunitats autònomes són els següents: el volum i la naturalesa de les competències i de les funcions, la necessitat de potenciar la institució, el tipus de cultura política, el clientelisme polític, el disseny d'una carrera administrativa, les ambicions dels empleats públics, la presència d'un òrgan de control de l'organització, etc.

*4. No es pot entendre l'evolució ni el procés de canvi d'una organització pública sense tenir en compte les interaccions polítiques que s'hi produeixen.*

Un dels elements més rellevants que caracteritzen els canvis organitzatius en les comunitats autònomes és el conflicte, ja que, si la distribució plural del poder en les organitzacions és una mica inevitable també es pot afirmar que el conflicte és un procés inherent a totes elles. Les organitzacions públiques sempre contenen subgrups, suborganitzacions, divisions i departaments que amb una gran freqüència mostren processos de conflicte entre ells.

El model de Lewin, la teoria de l'intercanvi i el model dialèctic focalitzen la seva atenció en la dimensió política i de conflicte dels canvis organitzatius. En cada administració pública els conflictes són diferents en funció del caràcter de les seves suborganitzacions i subgrups. Fins i tot, en una mateixa organització varien els tipus de conflictes en funció del temps. De tota manera, hi ha uns conflictes que es poden denominar estructurals, és a dir que, independentment del tipus d'Administració i del moment en què aquesta s'analitzi, sempre estan més o menys presents. Aquests conflictes són els següents: entre càrrecs polítics i càrrecs professionals, entre funcionaris que pertanyen al cos general i funcionaris que pertanyen als cossos especials,

entre funcionaris i contractats laborals i entre les estructures amb orientació transversal i les estructures amb orientació vertical.

5. *Si es fa un repàs a les diferents perspectives teòriques sobre les causes i el procés de canvi organitzatiu, es pot constatar que aporten uns conceptes i una metodologia que poden ajudar a comprendre millor el procés de canvi en les organitzacions administratives de les comunitats autònomes, però sense deixar de ressaltar l'inconvenient que suposa el fet que no insisteixen suficientment en la dimensió interna d'aquest procés.*

Efectivament, els models de desenvolupament organitzatiu, la teoria de les contingències, el model de dependència dels recursos, l'ecologia de la població, els sistemes cibernètics, el model de Lewin, la teoria dialèctica i la teoria de l'intercanvi configuren uns sistemes complementaris d'anàlisi de les causes i del mateix procés de canvi. No obstant això, es troba a faltar una perspectiva més global que inclogui totes les dimensions i totes les possibilitats dels canvis organitzatius. De tota manera no s'ha fet un esforç suficient en l'estudi de com es produeix realment el canvi en les organitzacions. El principal dèficit dels plantejaments exposats (excepte la teoria de l'intercanvi, la teoria dialèctica i, en menor grau, el model de Lewin) és que una bona part de les causes i de les variables que influeixen sobre aquests tipus de processos tenen una dimensió interna notable. En aquest sentit, les diferents anàlisis utilitzades apunten la importància de les relacions de poder que es produeixen entre els diversos actors i, també, la manera com els empleats públics intenten satisfer les seves necessitats psicosocials. Aquesta hipòtesi no nega, naturalment, el fet que les causes d'un canvi organitzatiu puguin ser generades per l'existència d'un desajustament entre l'entorn i les característiques internes de l'organització, però, en qualsevol cas, insisteix en el fet que el canvi també pot ser producte d'un desequilibri intern entre les diferents forces de poder i de les diferències entre l'organització formal i l'organització informal. Aquestes dues circumstàncies són, segons el nostre parer, les que condicionen i circumscriuen, en gran part, el procés de canvi organitzatiu en les administracions de les comunitats autònomes.

## Bibliografia

- Adrich, H.E., Pfeffer, J., «Environments of organizations», a *Annual Review of Sociology*, núm. 2, pàg. 79-105. 1976.
- Alcaide, M., *Conflicto y poder en las organizaciones*. Ministeri de Treball i Seguretat Social. Madrid, 1987.
- Baena del Alcázar, M., *Curso de ciencia de la Administración*. Tecnos. Madrid, 1985.
- Beltrán, M., «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España», a *Documentación Administrativa*, núm. 83. 1966.
- Beltrán, M., *La élite burocrática española*, Ariel, Madrid, 1977.
- Burns, T., Stalker, G.M., *The management of Innovation*, Tavistock, Londres, 1961.
- Carnall, C.A., *The evaluation of organization change*, Gower House, Aldershot, Hampshire, 1982.
- Child, J., «Organizational structure, environment and performance: The Role of Strategic Choice», a *Sociology*, núm. 6, pàg. 1-22. 1972.

- Cohen, M. D., March, J.C., Olsen, J.G., «A garbage can model of organizational choice», a *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, pàg. 1-25. 1972.
- Collerette, P., Delisle, G., *La planificación del cambio. Las estrategias de adaptación de las organizaciones*, Trillas, Mèxic, 1988.
- Comitè Assessor (ara Comitè Director per a l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), *Característiques de la configuració de l'Administració de la Generalitat de Catalunya: l'estructura administrativa*, Comitè Assessor. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992 (text no publicat).
- Goodman, P.S., Barzeman, M., Colon, E., «Institutionalisation of planned organizational change», a Staw, B.M., Cummings, L. (ed.), *Research in organizational behavior*, vol. 2, Jai Press, Greenwich, Con, 1980.
- Goodman, P.S., Kurke, L.B., «Studies of change in organizations: a status report», a Goodman (ed.), *Change in organizations*, pàg. 1-35, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1982.
- Gulick, L., «Notes on the theory of organizations», a Gulick, Urwick (ed.) *Papers on the science of Administration*, pàg. 3-13. Institut of Public Administration, Nova York, 1937.
- Hage, J., Aiken, M., *Social change in complex organizations*, Random House, Nova York, 1970.
- Hall, W. K., «Survival strategies in a hostile environment», a *Harvard Business Review*, núm. 58, pàg. 75-85. 1980.
- Jackson, A. H., Morgan, C.P., *Organization theory. A micro perspective for management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1982.
- Lawrence, P.R., Lorsch, J.W., *Organization and environment: managing differentiation and integration*, Harvard Business School, Boston, 1967.
- Lindsay, W.M., Rue, L.W., «Impact of the organization environment on the long range planning process: a contingency view», a *Academy of Management Journal*, núm. 23, pàg. 385-404. 1980.
- Lliser, F. i Tornos, J., *La funció pública de les comunitats autònomes*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1986.
- March, J.G., Olsen, J.H.P., *Rediscovering institutions*, The Free Press, Nova York, 1989.
- Maruyama, M., «Mindscapes, management business policy, and public policy», a *Academy of Management Review*, núm. 7, pàg. 612-619. 1963.
- Medina Garcia, J., *Aportaciones al estudio del cambio en las organizaciones. Tesis doctoral 51183*. Universidad Complutense de Madrid. 1983.
- Meyer, M.W., *Change in public bureaucracies*, Harvard University Press, Cambridge, 1979.
- Miles, R.H., *Macro organizational behavior*, Goodyear, Santa Mònica.
- Miller, D., Friesen, P.H., «Momentum and revolution in organizational adaptation», a *Academy of Management Journal*, núm. 23, pàg. 591-694. 1980.
- Nadler, D.A., «Managing organizational change: an integrate perspective», a *Journal of Applied Behavioral Science*, núm. 17, pàg. 191-211. 1981.
- Oliva, Gutiérrez Reñón, «Los cuerpos de funcionarios», a *Documentación Administrativa*, núm. 124, pàg. 11 i seg. 1968.
- Pfeffer, J., Salanick, G. R., *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, Harper & Row, Nova York, 1978.

- Pressman, J.L., Widavsky, A., *Implementation*, 2<sup>a</sup> edició. University of California Press, Califòrnia, 1980.
- Ramió, C., «Estudio de una política de reorganización administrativa» (El proceso de planificación de la reorganización de la Dirección General de Carreteras de la Generalitat de Catalunya), a *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, pàg. 441-471, 1991.
- Robbins, S., *Comportamiento organizacional*, 3<sup>a</sup> edició. Prentice Hall, Mèxic, 1987.
- Woodward, J., *Industrial organization: theory and practice*, Oxford University Press, Londres, 1968.

