

# MODELOS INTERPRETATIVOS DEL PROCESO DE CAMBIO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SU POSIBLE APLICACIÓN A LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS. EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Carles Ramió

Universidad Autónoma de Barcelona

## 1. Presentación

Desde el primer momento las comunidades autónomas tuvieron que dotarse de un aparato administrativo (organización) haciendo uso del poder de autoorganización como potestad básica que les otorga la Constitución. Los entes preautonómicos, al principio, y más tarde las comunidades autónomas fueron recibiendo transferencias de servicios de la Administración del Estado acompañados, lógicamente, de recursos financieros y, en algunos casos, de medios personales y materiales. Era, pues, necesario articular los fines (servicios que prestar) y los medios (recursos varios) mediante el diseño de unas organizaciones que respondiendo al precepto constitucional (art. 103.1): «sirvan con objetividad los intereses generales y actúen de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Aparatos administrativos que, con el transcurrir de los años, fueron asumiendo nuevas competencias lo que supuso cambios en su volumen y configuración organizativa con el objeto de conseguir responder de forma adecuada a los nuevos retos que se iban presentando.

Las preguntas que intentará responder el presente artículo son: ¿Cómo cambian las comunidades autónomas su aparato administrativo y cuáles son las variables explicativas de este proceso? ¿Existen otros elementos, además del entorno, la normativa y la política, que permitan explicar la evolución, el crecimiento y el cambio organizativo?

Es decir, el objeto de este estudio es el de presentar de manera sumaria distintos modelos teóricos sobre el cambio organizativo para su aplicación al análisis e interpretación de las transformaciones administrativas experimentadas por las comunidades autónomas, desde su génesis hasta nuestros días, todo ello mediante la aplicación de las distintas perspectivas organizativas al caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña. En definitiva, el objetivo global del artículo es la búsqueda de unos modelos capaces de interpretar los cambios organizativos que se producen en este tipo de administraciones públicas. Esta búsqueda nace del déficit descriptivo y de la insatisfacción que origina la aceptación de buena parte de las interpretaciones que se han hecho hasta el momento.

En efecto, de alguna manera hay que justificar y aclarar ciertas características extrañas de nuestras administraciones públicas que, a primera vista, son de difícil explicación. ¿Cómo se puede entender, por ejemplo, que en ciertas administraciones exista una densidad tan elevada de jefaturas administrativas, o cómo se puede explicar el abusivo dominio que ejercen los órganos transversales sobre los órganos verticales?

Estas y otras cuestiones, a pesar de que exista un acuerdo unánime sobre su diagnóstico, no han encontrado todavía una respuesta o explicación satisfactoria y la presente investigación tampoco se la va a proporcionar. Su pretensión es mucho más modesta y sólo intenta interpretar y ordenar algunas características inherentes al desarrollo organizativo de las administraciones públicas desde una cierta metodología.

La Administración pública puede abordarse desde muchas perspectivas,<sup>1</sup> pero no es nuestro objetivo pretender reproducir lo que ya ha sido objeto de polémica y debate. La intención del presente análisis es centrarse en la teoría de la organización y en las posibles aportaciones de su *approach* hacia un mejor conocimiento de determinados fenómenos organizativos propios de la Administración pública.

La teoría de la organización es aquella disciplina que tiene por objeto el estudio de las organizaciones en su triple dimensión científica: la explicativa, la predictiva y la preceptiva. Dado el carácter predominantemente prescriptivo, y a menudo aplicado, de la teoría organizativa, el cambio en las organizaciones es un tema clave para la literatura especializada. El estudio del cambio se puede hacer, sin embargo, desde una doble perspectiva: por una parte se pueden estudiar los cambios que experimenta toda organización a lo largo de su vida y, por otra, se pueden estudiar los intentos de cambiar las estructuras y los comportamientos organizativos (Ramió, Ballart, 1993: 59).

El estudio concreto de los cambios organizativos es el objetivo de la mayor parte de la literatura organizativa especializada. Las organizaciones necesitan renovarse y para ello hay que cambiar algunos de sus parámetros de diseño, cuáles se cambian y cómo se cambian es un análisis que para los estudiosos de las organizaciones tiene una gran importancia ya que genera de inmediato (aquí se tiene un ejemplo del carácter instrumental de la teoría de la organización) una serie de medidas y de recomendaciones para mejorar este proceso.

Esta necesidad urgente de encontrar mecanismos para mejorar el sistema de desarrollo o de cambio organizativo explica el hecho de que no exista una teoría integradora del cambio sino que, más bien, las teorías del cambio se encuentran en todas y cada una de las diversas aproximaciones del fenómeno organizativo. Cada una de estas aproximaciones intenta explicar las estructuras y los comportamientos organizativos desde su forma particular de concebir las organizaciones. Pero además de explicar las estructuras y los comportamientos se cuestionan las posibilidades de cambio existentes.

Esta convergencia en el interés por el cambio se debe a que se trata de un fenómeno inherente a la vida de las organizaciones. Sea perceptible o no, se puede afirmar que no hay una organización igual en dos momentos distintos. Todas las organizaciones están sujetas a un proceso continuo de transformación; aunque de acuerdo con sus objetivos, entorno, sistema de producción o la naturaleza de los recursos involucrados el cambio será más evidente en unas organizaciones que en otras.

El artículo adopta el siguiente itinerario: en primer lugar, se presentarán de forma sumaria algunos de los más relevantes modelos interpretativos del cambio organizativo elaborados desde la perspectiva de la teoría de la organización; en segundo lugar, se intentará mostrar las posibilidades analíticas de estos modelos mediante el estudio de

---

1. Fundamentalmente el derecho administrativo, la economía, la ciencia de la Administración, el análisis de políticas públicas y la teoría de la organización.

determinadas características del crecimiento y cambio organizativo de una Administración concreta: la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Y para terminar esta exposición, resaltar lo que en nuestra opinión es la aportación más original de este artículo: hacer un repaso sistemático a una serie de variables que tienen gran incidencia sobre los procesos de cambio en nuestras administraciones autonómicas y que a pesar de ello no habían sido tratadas hasta el momento de forma conjunta y ordenada. Además, merece también ser destacada la originalidad de la mecánica de su estructura y del proceso de elaboración de las conclusiones que se ha fundamentado en un constante diálogo entre los principios teóricos organizativos y las experiencias empíricas.

## 2. El cambio organizativo. Modelos interpretativos<sup>2</sup>

El significado común de todas las definiciones de cambio es hacer algo diferente, «de forma que en el contexto del cambio en las organizaciones, el objeto del proceso de cambio, es decir, lo que se desea cambiar, pueden ser las actitudes, creencias y comportamientos de los individuos, pautas de interacción de roles o grupos, organizaciones, etc. El cambio es la alteración de un estado a otro» (Goodman, Kurke, 1982: 3).

El estado de la literatura no proporciona perspectivas teóricas claras que puedan ayudar a estructurar las aportaciones sobre el cambio. Esta afirmación de Goodman y Kurke (1982:4) refleja la falta de sistematización y de unas líneas coherentes y vertebadas que guíen la producción científica sobre el cambio. De todos modos, se pueden distinguir dos tipos de aportaciones: el cambio planificado y el proceso de adaptación o cambio de las organizaciones.

El cambio planificado se refiere a una serie de actividades y procesos diseñados para cambiar a las personas, grupos, estructuras y procesos de las organizaciones. La palabra clave es planificado. Existe *a priori* una teoría y métodos para incidir en algún objetivo (actitudes individuales, procesos de organización) a fin de conseguir una

---

2. Hay que hacer dos aclaraciones importantes: 1. Se dejan de lado las teorías cuyo objeto de estudio son los cambios planificados; 2. Incluso para las perspectivas que tienen por objeto de estudio el proceso de cambio *strictu sensu* o el proceso de adaptación no se pretende hacer una clasificación exhaustiva de los distintos enfoques, tipos de análisis y autores. Para la revisión del estado de la literatura sobre el cambio hay numerosas fuentes que es posible consultar; destaca la tesis doctoral *Aportaciones al estudio del cambio en las organizaciones* de José Medina García presentada en 1983 en la Universidad Complutense de Madrid. En ella se pueden encontrar la mayor parte de las investigaciones específicas sobre el éxito o el fracaso de los procesos de cambio en las organizaciones: Greiner (1967), Friedlander (1967 y 1968), Dalton (1969), Bechard (1969), Buchanan (1971), French y Bell (1973), Bowers (1973), Friedlander y Brown (1974), Walton (1974), Pasmore (1976), Franklin (1976), Dunn y Swierczek (1977), Pasmore y King (1978), Cohen y Gadon (1978), Cummings (1978), Guest (1979), Porras (1979), Walton (1979), Mc Lean (1980), Porras y Wilkins (1980), Paul Gross (1981). Para la revisión de la literatura que existe sobre cambios planificados en la organización hasta principios de los años setenta, Friedlander y Brown (1974) es el texto más indicado. Para los estudios sobre adaptación las revisiones de la literatura más correctas son Child (1972) y Aldrich y Pfeffer (1976). La revisión más acertada de la literatura sobre el cambio organizativo hasta principios de los años ochenta es la de Goodman y Kurke (1982). Por último, destacar dos aportaciones importantes sobre el cambio planificado (institucionalización del cambio): Goodman, Barzeman y Conlon, *Institutionalisation of Planned Change* (1980), y March y Olsen, *Rediscovering Institutions* (1989).

cierta meta (humanización del lugar de trabajo, eficacia de la organización) (Goodman, Kurke, 1982: 6). Es decir, se topa otra vez con el carácter aplicado de la teoría de la organización. Más que interesarse en analizar las causas, los actores que impulsan, los resultados, etc. del cambio se buscan mecanismos para conseguir cambios funcionales y herramientas para evitar las resistencias y los cambios degenerativos. Casi huelga decir que la mayor parte de la literatura sobre el cambio organizativo forma parte de este apartado. En el presente artículo no se hará referencia a estas aportaciones ya que su objeto es mucho más modesto y sólo trata de enunciar la posibilidad de interpretar la evolución de la Administración de la Generalidad mediante unos determinados enfoques organizativos.

La adaptación mediante el cambio hace mención a la modificación de una organización o de alguno de sus elementos para ajustarla a su entorno. Pero, como se verá más adelante, la organización no debe sólo adaptarse de acuerdo con las fuerzas externas sino que también se produce el cambio por la necesidad que tiene la organización de adaptar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas. Esta última perspectiva sobre el cambio es la más ignorada por los distintos estudios y es, en cambio, de la máxima importancia para comprender las dimensiones ocultas de los cambios de las organizaciones públicas.

Los modelos interpretativos que se van a exponer a continuación se pueden dividir en dos grupos: *a)* Relaciones entre organización y entorno; *b)* Adaptación dentro de las organizaciones.

La adaptación de la organización al entorno se configura como la perspectiva clásica en cuanto a la manera de concebir la causa y el proceso de cambio en las organizaciones. Este enfoque agrupa distintas subdisciplinas: ecología de la población organizativa, modelo de dependencia de los recursos, enfoque sistémico o contingente y enfoque cibernético. En cuanto a la adaptación interna de las organizaciones, los enfoques más relevantes son: el modelo del cambio de Lewin, la teoría del intercambio y el modelo dialéctico. En lo que se refiere a las perspectivas de adaptación dentro de las organizaciones nos alejamos de las corrientes de análisis presentadas por Goodman y Kurke ya que no sintonizan con las especificidades propias de las organizaciones públicas.<sup>3</sup>

#### Perspectivas sobre el cambio organizativo:

1. Relaciones entre la organización y el entorno
  - 1.1. Enfoque sistémico o contingente
  - 1.2. Modelo de dependencia de los recursos
  - 1.3. Ecología de la población organizativa
  - 1.4. Enfoque cibernético
2. Cambio y adaptación dentro de las organizaciones
  - 2.1. El modelo de Lewin
  - 2.2. La teoría del intercambio
  - 2.3. El modelo dialéctico

---

3. Goodman y Kurke (1982) consideran que las aportaciones más importantes de la perspectiva de adaptación dentro de las organizaciones son: la innovación (las personas que son más o menos innovadoras), el autodiseño (diseño de una organización flexible que facilite un rediseño continuo), la ambigüedad y la elección (donde se hace hincapié en las formulaciones de Cohen, March y Olsen (1972) del proceso de decisión como el resultado de una interacción organizativa aleatoria).

## 2.1. Relaciones entre la organización y el entorno

### 2.1.1. Enfoque sistémico o contingente

La teoría de las contingencias considera a las organizaciones como un agregado de variables (objetivos, estructura, recursos humanos, tecnología y procedimientos administrativos) que modifican sus propias configuraciones y sus sistemas de interacción con el resto de las variables de acuerdo con las exigencias del entorno de la organización. De este modo, el cambio organizativo sólo puede explicarse mediante un cambio previo en las condiciones externas de la organización. Nadler (1981) propone un modelo de congruencia del cambio organizativo en *inputs*, procesos de transformación y *outputs*: los *inputs* son los recursos e historia del entorno, la transformación se refiere a las tareas, organización informal y componentes individuales y formales de la organización, y los *outputs* pueden ser a escala individual, de grupos o de la organización. Las organizaciones serán más eficaces cuando sus componentes principales sean más congruentes. El problema de ejecutar los cambios se convierte en un problema de gestión de los *inputs*, transformación y *outputs* para mantener la congruencia (Goodman, Kurke, 1982).

Los elementos básicos para que una organización se adapte a su entorno son la estrategia, la planificación y la estructura. La elección de una determinada estrategia permite que las organizaciones se adapten. Hall (1980) investigó como un entorno turbulento y hostil afecta a las estrategias de supervivencia utilizadas por la gestión. De la misma forma, incertidumbres complejas provocan estrategias de planificación completas y elaboradas (Lindsay y Rue, 1980). La estructura es otro componente que las organizaciones modifican en un esfuerzo por adaptarse a los cambios del entorno. La mayoría de los estudios aceptan la idea de que el entorno afecta a la estructura de alguna forma: Burns y Stalker (1961), Woodward (1965) y Lawrence y Lorsch (1967) demostraron convincentemente esta relación.

En síntesis, los entornos de las organizaciones cambian y las organizaciones responden a las fuerzas del entorno. Esta adaptación a los entornos cambiantes explica la evolución de las organizaciones; las diferencias y cambios lentos en las estructuras, procesos y competencias a través de generaciones sucesivas. El curso específico de la evolución y de los cambios en las organizaciones viene determinado en última instancia por las características del entorno. En esencia, la adaptación a un entorno cambiante explica las diferencias entre las organizaciones y, por tanto, los cambios y las evoluciones.

De ahí surge la conocida distinción entre organizaciones mecánicas, que tienen estructuras muy rígidas y especializadas, y organizaciones orgánicas, con estructuras más flexibles y menos especializadas. Enfrentadas a entornos inestables, las organizaciones orgánicas deben desarrollar una estructura generalista que no se adapta de forma óptima a ninguna configuración del entorno, pero que es óptima para todo el conjunto de configuraciones. En otras palabras, se encuentran organizaciones especializadas en entornos estables y ciertos y organizaciones generales y flexibles en entornos inestables e inciertos.

Pero el proceso de adaptación de la organización al entorno no es un proceso fácil.

«Los cambios organizativos no se producen con tanta rapidez como los cambios del entorno. Como resultado, la adaptación entre organizaciones y entornos es mayor en el momento de la fundación, y posteriormente declina gradualmente hasta que se

convierte en necesaria una reorganización o sustitución de las unidades existentes. La organización que inicialmente es una acomodación al entorno, eventualmente se convierte en un impedimento para los cambios y debe alterarse de forma fundamental» (Meyer, 1979: 205).

Pero si bien es cierto que las organizaciones son lentas para adaptarse a los cambios del entorno, cuando el cambio se produce se crean modificaciones revolucionarias simultáneamente en muchas variables de su estructura (Miller, Friesen, 1980). Es decir, aunque las organizaciones normalmente se resisten al cambio debido a su inercia, cuando se modifican y adaptan cambian de forma extrema, más que de forma evolutiva.

### 2.1.2. Modelo de dependencia de los recursos

Este modelo modifica la orientación de la relación entre la organización y el entorno propuesto por la teoría de las contingencias. No se trata de cambiar la organización para adaptarse al entorno sino de alterar el entorno para que éste se adecue a las capacidades de la organización (Pfeffer, Salanick, 1978). Los mecanismos más habituales para conseguir esta manipulación del entorno son: fusionarse con otras organizaciones, diversificarse, captar a personas importantes por medio de juntas directivas, y emprender actividades políticas para influir en determinados temas como, por ejemplo, la regulación del sector.

### 2.1.3. Ecología de la población organizativa

Esta perspectiva de análisis rechaza que se pueda estudiar el cambio organizativo como la adaptación de la organización al entorno mediante determinadas acciones deliberadas (como las estrategias, la planificación y los cambios de estructuras). Afirma que las inercias estructurales impiden elegir las estrategias y el diseño estructural por lo que el estudio de las organizaciones sólo se puede hacer en un ámbito más general mediante el análisis de la ecología de la población. Es decir, la única forma de entender el proceso de adaptación de las organizaciones al entorno es haciendo una clasificación de las mismas que permita diferenciar distintos modelos.

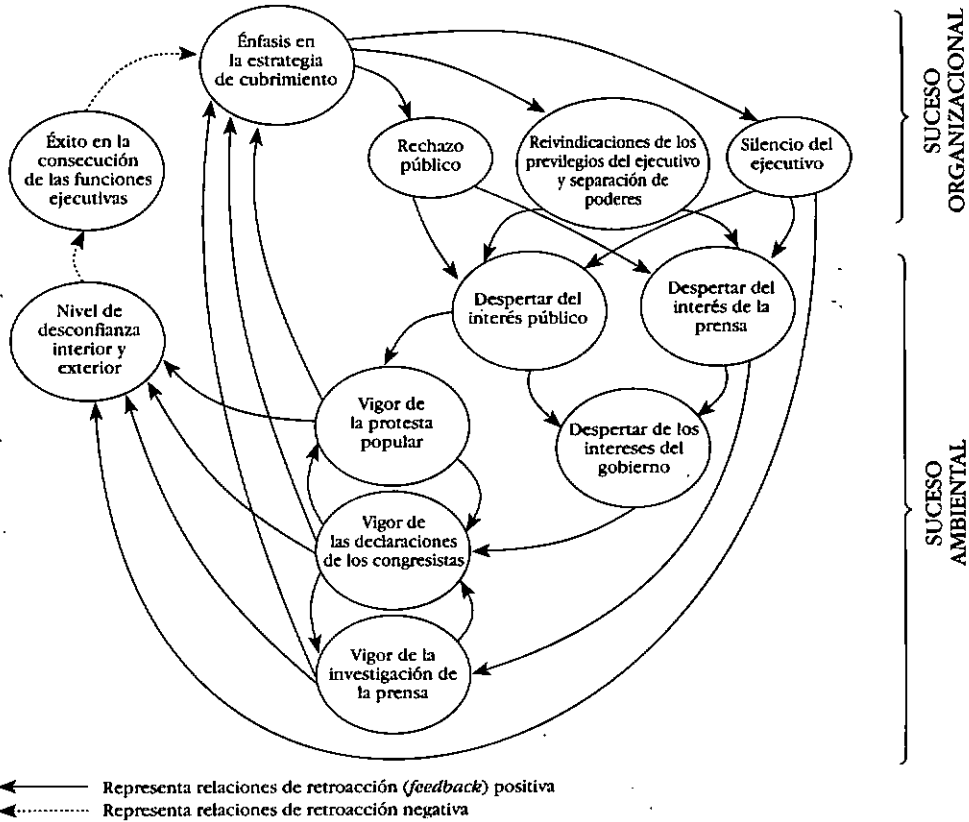
Esta perspectiva no modifica la hipótesis de la dependencia de la organización hacia el entorno sino que discute la manera de estudiar esta relación. Para los autores adscritos a esta corriente es erróneo investigar los sistemas de elección de alternativas y de modificaciones estructurales ya que las organizaciones siguen un proceso evolutivo de selección natural, y sólo una vez que se ha producido esta evolución es posible hacer clasificaciones de organizaciones de acuerdo con su éxito en el cambio y de las características del mismo. Es decir, la ecología de la población adopta un nivel de análisis más amplio, y sólo es posible realizar *a posteriori*.

Desde esta perspectiva surgen los mismos grandes modelos de organización que en la teoría de las contingencias (organización mecánica y organización orgánica).

### 2.1.4. Sistemas cibernéticos

El valor fundamental que aporta esta perspectiva es superar la visión de la causalidad simple o mecánica para el análisis de los procesos que configuran la dinámica organizativa. La causalidad simple se enuncia de la siguiente forma: A es causa de B. Los sistemas cibernéticos reemplazan esta linealidad planteando la causalidad recíproca: A y B pueden estar definidos como consecuencia de pertenecer al mismo sistema de relaciones.

**Figura 1:** Ejemplo de un sistema cibernético: el asunto Watergate, retroacciones positivas y negativas en la caída del presidente Nixon



Fuente: Miles, R. H., 1980, *Macro Organizational Behavior*, Goodyear, Santa Monica, pág. 214, reproducido de Morgan (1990: 240).

Desde este punto de vista, el proceso de transformación viene impulsado por una serie de retroacciones positivas y negativas (Maruyamā, 1963: 512).

La retroacción positiva significa que lo más tiende a más y que lo menos conduce a menos llegándose de esta forma a un crecimiento positivo o negativo o a un cambio exponencial. La retroacción negativa supone que los cambios en una dirección conllevan cambios en una dirección opuesta.

Mediante estos mecanismos de retroacción se puede explicar por qué las organizaciones generan o mantienen una forma determinada y cómo esta configuración se transforma con el tiempo.

La estabilidad de un sistema se consigue mediante procesos de retroacción negativa, es decir, un cambio en una variable origina un cambio en la dirección opuesta.

La cibernética está resultando una útil herramienta en el proceso de integrar individuo y organización. La organización cibernética busca fundir las necesidades y valores personales y organizativos, así como las percepciones personales y gerenciales. Son

elementos clave en las organizaciones cibernéticas las decisiones basadas en una retroalimentación continua, en el control y en la autorregulación de la información. Las organizaciones humanas complejas necesitan medios más ricos para realizar ajustes autorreguladores y autocorrectivos respecto al cambio interno y externo. Con el modelo cibernético se pueden relacionar la variedad de valores y motivaciones humanas con la mayoría de los fenómenos organizativos.

## 2.2. *Cambio y adaptación dentro de la organización*

### 2.2.1. El modelo de Lewin

El modelo de Lewin<sup>4</sup> se basa en la idea de que los cambios en las organizaciones están precipitados por cambios en la magnitud, dirección o número absoluto de factores que alientan y facilitan el cambio (fuerzas motrices) y por cambios en la magnitud, dirección o número de factores que se oponen al cambio (fuerzas de resistencia), o a ambos. Se produce la estabilidad de la organización, o equilibrio cuasiestacionario, cuando se equilibran las fuerzas motrices con las fuerzas de resistencia de tal forma que se mantiene un nivel constante de funcionamiento durante un tiempo.

Se considera que el proceso de cambio consiste en tres fases:

1. Descongelación, en la que se rompe el equilibrio existente entre las fuerzas motrices y las fuerzas de resistencia. La descristalización corresponde a un período en que la organización (o bien una parte de ella) comienza voluntariamente o no, a poner en tela de juicio sus percepciones, hábitos o comportamientos. Cada organización es la expresión de un estado de equilibrio dinámico entre las necesidades y las aspiraciones del sistema humano, por una parte, y las restricciones y estímulos provenientes del entorno, por otra. Durante la etapa de descristalización el sistema empieza a experimentar cierto desequilibrio en cuanto a una u otra de sus estructuras (Collorrette, Delisle, 1988: 32).

2. Movimiento, en la que aumentan las fuerzas motrices o disminuyen las fuerzas de resistencia. El movimiento es la fase del proceso de cambio en la que el sistema se convierte en más o menos permeable a nuevos modos de comportamiento y a nuevas posibilidades de actitudes. Al ser ya un hecho reconocido la necesidad de cambio, el sistema dirige la mirada hacia aquellos elementos de su entorno que son susceptibles de ofrecer soluciones u oposiciones a su situación actual. El mecanismo de búsqueda se caracteriza por la voluntad de encontrar una solución que se adapte a las necesidades de la organización. Si no se opta por la búsqueda se puede elegir la identificación, es decir, imitar soluciones que tuvieron éxito en otras unidades con características similares.

3. Recongelación, en la que se establece un nuevo equilibrio entre las fuerzas motrices y las fuerzas de resistencia. El proceso de recristalización es la fase de integración de los nuevos parámetros organizativos al interior y al entorno de la organización. Este proceso es difícil toda vez que es complicado adaptar los nuevos elementos con el resto de las variables técnicas y psicosociales de la organización. Además, un cambio

---

4. Siguiendo a Jackson, A. H., Morgan, C. P., 1982, *Organization Theory. A Micro Perspective for Management*, pág. 371-381.



en una organización afecta a las organizaciones del entorno pudiéndose generar reacciones de aceptación o de rechazo.

Según Lewin, se inicia un cambio cuando se reducen las fuerzas de resistencia, o aumentan las fuerzas motrices, o ambos procesos a la vez. La simplicidad de este modelo se complica por el hecho de que no puede iniciarse un cambio voluntario hasta que el impulso del cambio se haya filtrado en las mentes de los actores que tienen poder para iniciar los cambios. Para penetrar eficazmente este filtro, las circunstancias del entorno deben crear una discrepancia, o falta de confirmación o de no confirmación, que cree el deseo de reducir las discrepancias. De esta forma, se activan las fuerzas motrices y se rompe el equilibrio con las fuerzas opuestas.

Las fuerzas motrices del cambio generan tal presión a los miembros de las organizaciones que les obliga a liberarse de esta tensión mediante cambios en la organización. Los cambios ambientales más pertinentes para las organizaciones incluyen una modificación de las actitudes hacia el cambio en general, y en las condiciones del entorno interno y externo que se desvían de las condiciones deseadas o asumidas.

Las fuerzas de resistencia<sup>5</sup> son las condiciones de los actores del sistema que impiden los esfuerzos de cambio. Éstas incluyen obstáculos existentes así como barreras erigidas para ocasiones específicas que reflejan el reconocimiento de las ventajas del *status quo* y de los costes que implican los cambios.

Se inician intentos para cambiar con éxito el funcionamiento de la organización cuando se rompe el equilibrio entre las fuerzas motrices y las fuerzas de resistencia de forma que la suma de las fuerzas motrices supera la suma de las fuerzas de resistencia. Se ha demostrado que las organizaciones que tienen elevadas tasas de cambio, o equilibrios relativamente inestables entre las fuerzas motrices y las fuerzas de resistencia, tienen unas características interrelacionadas y compatibles (Jackson, Morgan, 1983: 381).

Hage y Aiken (1970) sugieren que las características de las organizaciones asociadas con bajas tasas de cambio, tienden a surgir en entornos relativamente estables. A la inversa, el grupo de características de las organizaciones asociadas con elevadas tasas de cambios tienden a surgir en entornos dinámicos, en los que el equilibrio entre las fuerzas motrices y las fuerzas de resistencia se rompe fácilmente.

### 2.2.2. La teoría del intercambio

Esta teoría<sup>6</sup> parte de la consideración de que las organizaciones tienen varios grupos de interés implicados en procesos complejos de intercambio social o económico, y estos procesos se repiten con el tiempo. Un cambio en una organización tendrá impacto sobre las relaciones de intercambio.

El enfoque se edifica sobre cuatro niveles conceptuales:

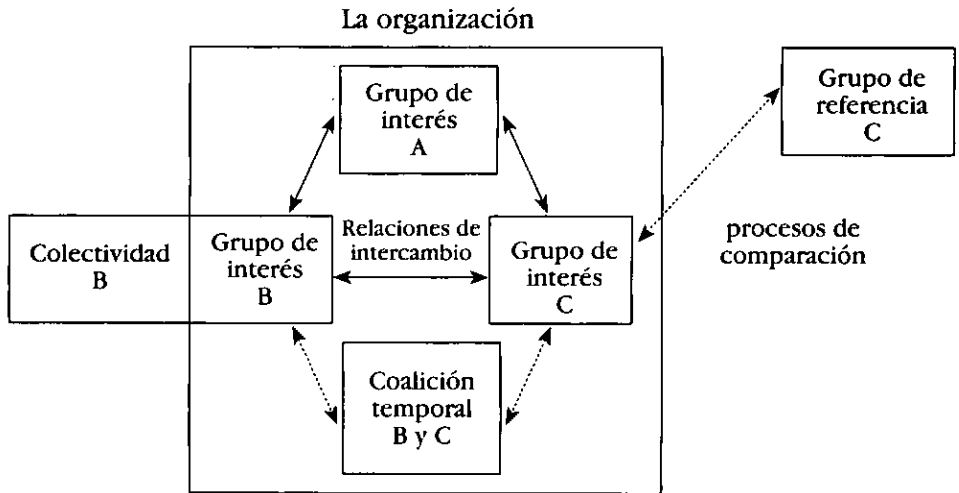
1. Grupos de interés: definidos como grupos de personas situadas dentro de una estructura determinada, la estructura social de la organización del trabajo; capaces de

---

5. Las fuerzas de resistencia son las fuentes personales de resistencia y las fuentes sistémicas de resistencia, las limitaciones oficiales sobre el comportamiento, las limitaciones de carácter informal y la limitación de los recursos, el aumento de los costes y el acuerdo entre organizaciones.

6. Se seguirá la exposición de Carnall, C. A., 1982, *The Evaluation of Organizational Change*, pág. 19-35.

**Figura 2:** Relaciones que se establecen entre los grupos de interés, las colectividades, las coaliciones y los grupos de referencia



Fuente: Carnall, 1982: 23.

expresar ideas, actitudes y creencias similares y que tienen intereses parecidos respecto a temas particulares; capaces de actuar juntos de forma más o menos concertada u organizada con metas acordadas o aceptadas.

2. **Coaliciones:** agrupaciones de grupos de interés comprometidos en conseguir una meta común basándose en la acción conjunta de dos o más grupos de interés.

3. **Colectividades:** grupos de personas organizadas para articular intereses determinados, que reflejan ciertas actitudes y preferencias o establecen ciertas normas, que tienen miembros y organizaciones externas a la organización con la que están directamente implicados, por ejemplo, sindicatos, asociaciones profesionales y asociaciones de empresarios.

4. **Grupos de referencia:** grupo con el que las personas se comparan cuando evalúan su propia posición respecto a las recompensas financieras, seguridad laboral, condiciones de trabajo y estatus (ver figura 2).

La identificación de los distintos grupos de interés es crucial para hacer este tipo de análisis. En la práctica la concreción de estos grupos depende, en gran parte, de la historia y de las circunstancias de la organización a considerar. Sin embargo, se pueden identificar algunas directrices generales ya que existen ciertas variables que implican la existencia de grupos de interés diferentes:

1. Distribución diferente de recompensas, beneficios y condiciones de trabajo.
2. Distribución diferencial de estatus, influencia, autonomía y discreción.
3. Estructura divisoria y/o geográfica de la organización.
4. Existencia de colectividades, como sindicatos, asociaciones profesionales o grupos de ocupaciones.

Cuando pueda demostrarse que estos factores obtienen las condiciones necesarias de interés, podrá afirmarse que existen grupos. Para que se formen grupos de interés debe existir un intento de movilizar apoyos, organizar a los miembros, establecer metas y articular intereses. El grado en que se formen en la práctica esos grupos de interés determinará el nivel en que las relaciones de intercambio configuran la base para construir un orden dentro de la organización. Cuando se produzcan en la organización cambios que afecten a las relaciones de intercambio entre los grupos de interés, se modificará el orden organizativo.

Un elemento importante para el desarrollo de esta construcción teórica consiste en identificar el impacto de un cambio determinado, sus resultados particulares, desde el punto de vista de los grupos particulares de interés. El impacto se concebirá en términos de la distribución de las recompensas y de las pérdidas que es probable que surjan con la aplicación del cambio.

Hay dos categorías básicas de relaciones de intercambio, las que conciernen a la distribución autoritaria de recompensas y las que conciernen a las relaciones de naturaleza recíproca. Las relaciones de distribución de intercambios son las relaciones de intercambio específicamente implicadas por el empleo. Es decir, se refieren a la distribución autoritaria de recompensas, sanciones y pérdidas en el trabajo encaminadas a asegurar el compromiso o cumplimiento por parte de los empleados. Las relaciones recíprocas de intercambio son las que existen entre personas o grupos, no forman parte de las relaciones laborales como tales, pero son una parte muy importante de la organización.

Normalmente se da más relevancia a las relaciones de intercambio de distribución autoritaria. Estas relaciones comprenden los siguientes elementos:

1. Intercambio económico, referido al intercambio de categorías económicas (dinero, tiempo, recursos). Estos intercambios se identifican entre grupos de interés, aunque no cabe esperar observar estos intercambios entre alguno o todos los grupos de interés implicados en el proceso de cambio.

2. Intercambio social substancial, que se refiere al intercambio de elementos no económicos (estrés, influencia, estatus, contenido de trabajo, etc.). Estos intercambios se caracterizan por estar basados en la confianza o por ser instrumentales.

3. Intercambio transaccional, que se refiere a los costes y beneficios de emprender un proceso determinado de cambio o de decisión. Así, los costes pueden incluir tiempo, frustración, estrés o dinero, mientras los beneficios pueden incluir amistad, influencia o la creación de obligaciones de utilización potencial en un futuro proceso de intercambio.

4. Visibilidad, es decir, el grado en que los participantes reconocen determinadas relaciones de intercambio.

5. Simetría, que significa la igualdad del intercambio entre dos grupos de interés participantes. Así, si un grupo obtiene beneficios económicos a expensas de otro grupo, la relación de intercambio puede definirse como asimétrica. Sin embargo, si ambos grupos obtienen un beneficio económico de un proceso determinado, la relación puede referirse como simétrica.

6. Relaciones de intercambio potencial y emergente. Las relaciones de intercambio potencial son las que podrían derivarse presumiblemente de un proceso determi-

nado de cambio. Las relaciones de cambio emergentes son las que se desarrollan en realidad. Existe una gran relación entre la visibilidad y la relación de intercambio potencial y emergente, aunque dicha relación no es necesariamente simple.

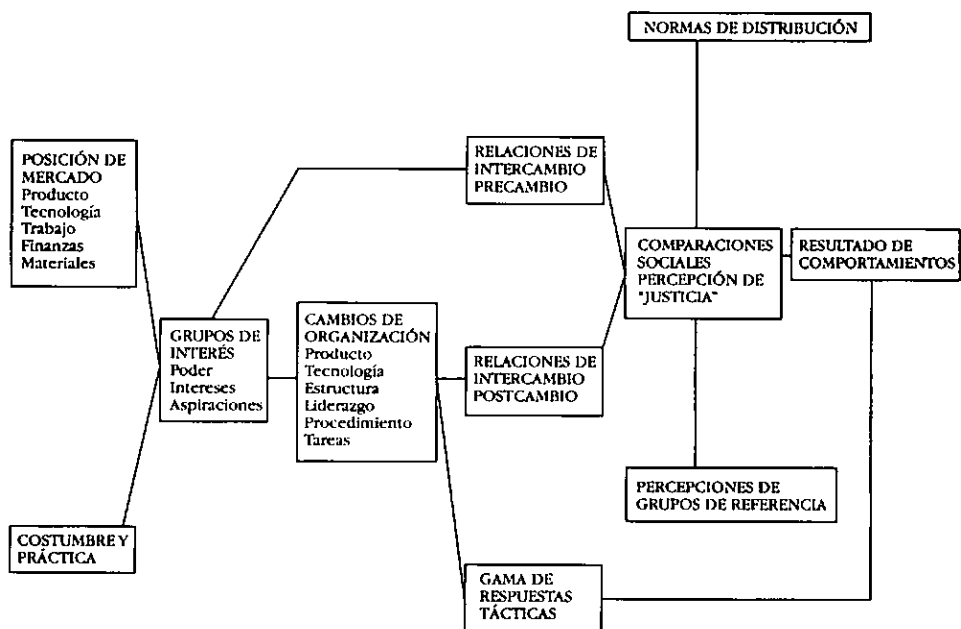
Hay muchas relaciones de intercambio que se pueden considerar como desiguales durante los procesos de cambio organizativo. El hecho de que un grupo de miembros de la organización considere que el intercambio ha resultado para ellos más o menos justo depende de las comparaciones que haga este grupo con los grupos de referencia y con situaciones relevantes del pasado. De esta manera las percepciones de *justicia* o *injusticia* surgen por:

1. Memoria histórica, que es el resultado de las relaciones de intercambio pasadas.
2. Un grupo complejo de distribución de acciones basadas en la reciprocidad, contribución, capacidad, necesidad y cumplimiento de los compromisos.

Las percepciones de injusticia en el intercambio dependerán de:

1. La percepción de que una relación de intercambio determinada, o de un grupo de relaciones de intercambio, ha empeorado cuando se compara con la costumbre y práctica de las normas relevantes de la distribución, con el tratamiento de los grupos de referencia que se percibe con el tiempo.
2. Que no se equilibre por compensaciones que creen una igualdad considerada como justa en general.

Figura 3: Elementos presentes en un proceso de cambio organizativo



Fuente: Carnall, 1982: 33.

No hay que asumir de forma automática que el grupo que salga del cambio con desventaja interrumpirá el intercambio ya que esto depende de las relaciones de poder que tenga este grupo. La capacidad de un grupo para oponerse a los cambios propuestos dependerá de su posición relativa de negociación y del grado de organización (nivel de cohesión) del grupo de interés.

Según como perciban los distintos grupos sus *ganancias* o *pérdidas* con el nuevo orden organizativo sus tipos de comportamiento serán distintos. Siendo, como es lógico, protagonistas las acciones de enfrentamiento cuando consideran que el impacto del nuevo orden organizativo ha sido negativo o muy negativo:

1. Resistencia, se manifiesta bien no cooperando cuando es tácticamente factible o por medio de la acción directa, que puede oscilar desde la utilización de procedimientos de resolución de disputas y aumento de la actividad de quejas, hasta el sabotaje.

2. Oposición, utilizando tácticas de retraso (Pressman, Wildavsky, 1980), no haciendo disponibles los recursos, estableciendo coaliciones con otros grupos de interés para anular la decisión de introducir un cambio.

3. Aceptación, pero trabajando para modificar por medio de adaptaciones locales, bien las relaciones de intercambio implicadas, u otras relaciones de intercambio para conseguir una compensación.

4. Finalizar las relaciones de intercambio como medio de restablecer un equilibrio.

5. Reducir el compromiso moral con la organización.

6. Abandonar la organización.

Una distinción importante es diferenciar los términos de resistencia y de oposición al cambio. Por una parte, la resistencia al cambio se ejecuta por medio de una serie de tácticas, que oscilan entre la no cooperación y las disputas sobre el procedimiento o acciones. El efecto de la resistencia es esencialmente negativo ya que consiste en negarse o vetar el cambio. Por otra parte, la oposición se ejecuta mediante el uso de tácticas destinadas a cambiar la decisión original de cambio o, al menos a canalizar el esfuerzo de su aplicación en las direcciones deseadas. La oposición es una respuesta disponible sólo para los grupos que tienen acceso al proceso de toma de decisiones y a los mecanismos de distribución de recursos. Es decir, la oposición es la expresión de los intereses de los actores que están en puestos de influencia mientras que la resistencia es la manifestación de los grupos ubicados en redes de influencia más periféricas.

### 2.2.3. El sistema dialéctico

Esta perspectiva parte del planteamiento marxista de que los sistemas evolucionan como resultado de tensiones internas opuestas. Este mecanismo analítico muestra como la gestión de la organización es la gestión de la contradicción.

De este modo, el paradigma marxista que percibe el cambio social como el resultado de tensiones internas opuestas puede facilitar, en un plano mucho más *micro*, la simplificación en la representación de las relaciones entre los distintos actores que participan en un cambio organizativo.

**Tabla 1: Perspectivas teóricas sobre el cambio organizativo**

| <i>Perspectivas del cambio organizativo</i> | <i>Relevancia de los factores internos y de los factores externos</i> | <i>Conceptos clave</i>   | <i>Experiencia analizada</i>  |
|---|---|--|---|
| Contingente                                 | Factores externos   | Organización mecánica (entorno estable)<br>Organización orgánica (entorno variable)<br>Sistema y subsistemas | Pluralidad de entornos de un departamento administrativo  |
| Dependencia de los recursos                 | Factores externos   | Manipulación del entorno   | Enfrentamientos intergubernamentales<br>Publicidad institucional  |
| Ecología de la población                    | Factores externos   | Supervivencia organizativa<br>Análisis <i>ex-post</i>  | Organización vertical <i>versus</i> organización transversal<br>Organización central <i>versus</i> organización institucional |
| Enfoque cibernético                         | Factores externos / Factores internos                                 | Análisis multivariable<br>Retroacciones positivas y negativas  | Crecimiento estructural de la Administración de la Generalidad  |
| Modelo de Lewin                             | Factores internos / Factores externos                                 | Psicología<br>Fuerzas motrices <i>versus</i> fuerzas de resistencia  | Fases del cambio organizativo en las administraciones públicas  |
| Teoría del intercambio                      | Factores internos   | Poder y conflicto<br>Grupos de interés<br>Dinámica de intercambio<br>Resistencia/ oposición                  | Caso de la Dirección General de Carreteras  |
| Modelo dialéctico                           | Factores internos   | Confrontación entre dualidades opuestas  | Conflictos clásicos de la Administración pública  |

En las organizaciones públicas la mayoría de los procesos se explican por las relaciones dialécticas que mantienen sujetos con intereses y objetivos opuestos, o cuando menos bastante diferentes. Así se pueden destacar, por ejemplo, las relaciones dialécticas que se establecen entre los gestores de naturaleza política y los gestores de naturaleza profesional, entre los funcionarios pertenecientes al cuerpo general y los funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales, entre la organización de alcance vertical y la organización de alcance transversal, etc.

### 3. Los modelos interpretativos en acción: el cambio organizativo en la Administración de la Generalidad de Cataluña

#### 3.1. *La teoría de las contingencias*

La perspectiva teórica sobre el cambio organizativo con más auge es la teoría de las contingencias. Tomando en consideración este modelo, el diseño organizativo de las administraciones públicas vendría determinado por la configuración de su entorno. Es decir, las demandas y las necesidades socioeconómicas del ámbito donde es competente una Administración pública son las que definen sus características organizativas más esenciales. La relación entorno-sistema organizativo es, en términos generales, innegable.

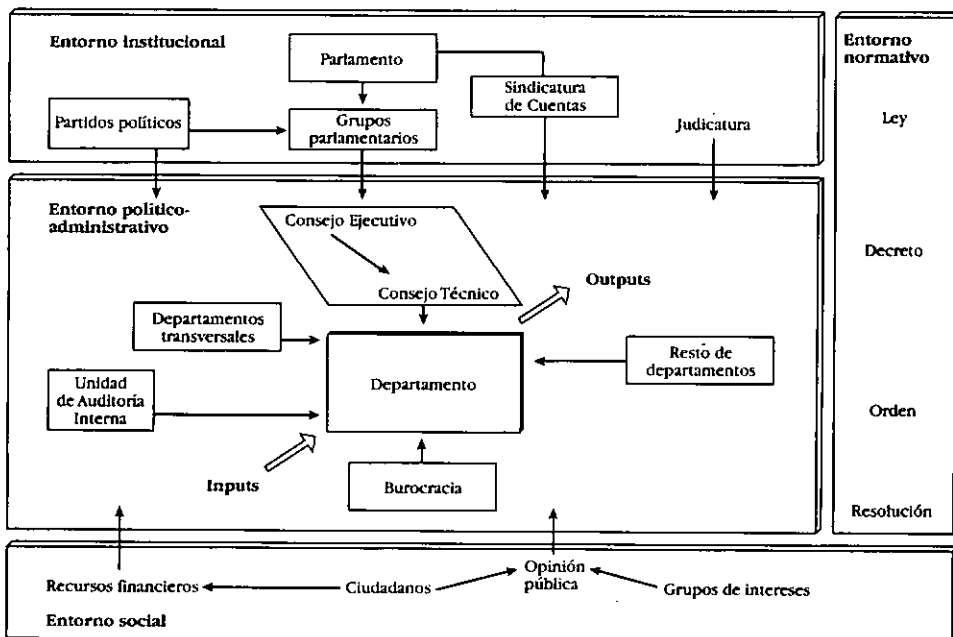
Si se analizan los parámetros esenciales de la estructura de la Administración de la Generalidad, es decir, los departamentos y las direcciones generales (su número y el tipo de funciones), se aprecia un vínculo entre este tipo de unidades y las demandas y las necesidades socioeconómicas en el marco del territorio y del ámbito competencial de esta Administración.

De todos modos, no todas las variables organizativas pueden explicarse mediante la relación entre organización y entorno socioeconómico. Hay una serie de realidades difíciles de entender: cómo se puede explicar, por ejemplo, que las competencias sobre el medio ambiente no residan sólo en el Departamento de Medio Ambiente y las tenga que compartir con el Departamento de Agricultura. O cómo existe un Comisionado para Actividades Exteriores y una Dirección General de Adecuación a las Comunidades Europeas cuando la Administración de la Generalidad no tiene competencias sobre este tipo de materias, o bien que exista una Dirección General de Puertos y Costas sin que apenas hayan competencias sobre este ámbito. Parece evidente que no es posible explicar todo el diseño de la estructura de la Administración de la Generalidad a partir de su entorno socioeconómico y competencial. El error radica en que una organización no tiene un solo entorno sino varios. Así por ejemplo, un departamento de la Administración de la Generalidad (ver figura 4) tiene los siguientes distintos tipos de entorno:

1. El entorno social que agrupa al conjunto de los ciudadanos, a sus clientes más directos (*target groups*), a los grupos de interés, a los medios de comunicación y en términos sinérgicos, a la opinión pública.
2. Un entorno institucional y político compuesto por los poderes no ejecutivos (parlamento y poder judicial) y por la dinámica política (sistema de partidos políticos, partido/s de gobierno, etc.).
3. Un entorno normativo que delimita las competencias, las funciones y los parámetros organizativos básicos (estructura, procedimiento administrativo y régimen del personal).

4. Un entorno administrativo (también político-administrativo) configurado por el resto de los departamentos verticales, por los departamentos con competencias horizontales, por los órganos de decisión colegiados (consejo técnico y consejo ejecutivo), por la unidad de auditoría interna (en caso de cambio de estructura o de evaluación de programas) y por la burocracia.

Figura 4: Tipos de entorno de un departamento



Fuente: Elaboración propia.

Si se tiene en cuenta esta diversificación del entorno de los departamentos de la Administración de la Generalidad ya resulta más fácil despejar las incógnitas mostradas por los ejemplos anteriores: la distribución de las competencias sobre el medio ambiente en dos departamentos se debe a la típica resistencia de las unidades administrativas a segregar parte de sus funciones y estructura, además que el entorno normativo facilita el mantenimiento del *status quo*. Las unidades administrativas encargadas de los asuntos exteriores se deben a la voluntad política de la coalición en el gobierno, etc.

### 3.2. Modelo de dependencia de los recursos

El modelo de dependencia de los recursos propone un original mecanismo de adaptación entre la organización y el entorno que se basa en la modificación o la manipulación del entorno para que éste se adecue a la organización. No se trata de una hipótesis descabellada.

Una de las dimensiones del entorno más manipulables es la competencia que puedan ejercerse las organizaciones que prestan unos servicios similares. En el caso de



una Administración pública sería la posible competencia de otras administraciones públicas.

La Administración de la Generalidad parece tener muy en cuenta este régimen competitivo con las administraciones locales (diputaciones y municipios) y con la Administración periférica del Estado. Una buena parte de sus acciones han ido orientadas hacia la eliminación de esta competencia. Desde los primeros momentos de la reinstauración de la Administración de la Generalidad, se ha intentado suprimir formal o materialmente a las diputaciones provinciales, se ha intentado limitar el ámbito competencial de los municipios y se ha propugnado políticamente la eliminación de la Administración periférica del Estado. Si bien la supresión de esta última, respetando las distintas opciones, parece, desde una perspectiva técnico-organizativa, bastante lógica, la política beligerante con las administraciones locales es más difícil de justificar.

Las competencias en materia de carreteras pueden ser un buen ejemplo de un intento de modificación del entorno: la Administración de la Generalidad tiene competencias sobre unos cinco mil kilómetros de carreteras transferidas por el Estado y las diputaciones provinciales mantienen sus competencias sobre otros cinco mil kilómetros que corresponden a las redes viarias provinciales y comarcales. Desde hace muchos años la Administración de la Generalidad quiere absorber las carreteras gestionadas por las diputaciones. Hasta el momento no lo ha conseguido; pero lo que sí ha alcanzado es a asfixiar económicamente a las diputaciones de tal forma que éstas sólo pueden mantener su red viaria de forma precaria y no dispongan de los recursos necesarios para mejorarla o ampliarla. Este es un ejemplo de manipulación del entorno en el sentido que no sería nada extraño que surgiera una presión social para que las carreteras provinciales y comarcales se transfieran a la Administración de la Generalidad ya que el ciudadano se ha dado cuenta de la diferencia en la ampliación, explotación y mantenimiento entre los dos tipos de carreteras.

Otro ejemplo de manipulación del entorno viene de la mano del abuso que hacen muchas administraciones públicas de la publicidad institucional. Esta publicidad tiene como objetivo, en algunas ocasiones, crear una determinada corriente de opinión y generar una serie de apoyos hacia un determinado programa o configuración administrativa previamente implantado.

### 3.3. *El modelo ecológico*

La teoría de la ecología de la población resulta útil para confeccionar una tipología de modelos organizativos de acuerdo con las pautas detectadas en la evolución y desarrollo de la configuración organizativa de las distintas unidades administrativas.

En la Administración de la Generalidad hay dos modelos organizativos básicos: las unidades con un ámbito de actuación transversal y las unidades con un ámbito de actuación vertical. El primer grupo comprende las distintas secretarías generales de los departamentos y algunas direcciones generales específicas (por ejemplo, la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Presupuestos); el segundo grupo está conformado por la mayoría de las direcciones generales. La tendencia general es que las unidades de ámbito transversal van creciendo estructuralmente y ampliando sus niveles de actuación y, a la inversa, las unidades de ámbito

vertical van perdiendo capacidad de acción. Los datos más significativos son los siguientes:<sup>7</sup>

- Los departamentos que controlan los recursos básicos de la Administración son: Presidencia, Economía y Finanzas y Gobernación. Es destacable la circunstancia que de ellos dependen 64 subdirecciones generales,<sup>8</sup> es decir, muy cerca del 50 % de todas las subdirecciones distribuidas en catorce departamentos.

- Los *ratios* entre los puestos de base más los puestos singulares y los puestos de jefatura (número de empleados por número de personas que ocupan un jefatura) de estos tres departamentos son los más bajos de la Generalidad:<sup>9</sup>

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Presidencia         | 2,8 |
| Gobernación         | 2,7 |
| Economía y Finanzas | 1,5 |

- Las secretarías generales de los departamentos<sup>10</sup> agrupan, por su parte, 30 subdirecciones generales y 87 servicios. Estas cantidades son superiores a las manejadas por la organización vertical (direcciones generales). Los *ratios*, comparando el número de unidades de las secretarías generales con los de las direcciones generales, son los siguientes:

|  |     |
|--|-----|
| <i>Ratio</i> subdirecciones generales / dirección general  | 0,9 |
| <i>Ratio</i> subdirecciones generales / secretaría general | 2,6 |
| <i>Ratio</i> servicios / dirección general                 | 1,8 |
| <i>Ratio</i> servicios / secretaría general                | 2   |

- Los niveles asignados a los puestos de trabajo en los departamentos antes señalados y en las secretarías generales son superiores a los niveles de puestos idénticos o similares de otros departamentos y de las direcciones generales.<sup>11</sup>

El poder de las secretarías generales dentro de la organización de la Administración de Generalidad es tan evidente que el Informe sobre las características de la configuración de la estructura de la Generalidad de Cataluña (Comitè Assessor, 1992) elaborado por la propia Administración se pronuncia en los siguientes términos:

7. Datos del Comitè Director para la Organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña de junio de 1992.

8. Se incluyen veinticinco interventores delegados que tienen rango de subdirector general.

9. Con la excepción de los de los departamentos de Política Territorial y Obras Públicas, y de Medio Ambiente (este último se explica por lo reciente de su creación).

10. Se refiere a las catorce secretarías generales que gestionan los recursos departamentales quedando excluidas el resto de las secretarías generales.

11. La diferencia más usual es de dos niveles por puesto de trabajo. La asignación de niveles a los puestos de trabajo se realizó en los años 1985-86 como respuesta a la exigencia de la Ley de medidas para la función pública, de 2 de agosto de 1984. Se utilizó el sistema Hay y durante el proceso de definición las unidades administrativas fueron un hervidero de presiones y tensiones que provocó la confusión entre la valoración objetiva del puesto de trabajo con la valoración subjetiva de la persona que ocupaba el puesto (Lliser, 1986). Una vez terminado el análisis realizado por la consultora Hay Ibérica, la Administración de la Generalitat modificó arbitrariamente los resultados de la misma. En esta nueva valoración las unidades que llevaron la voz cantante fueron las secretarías generales además de, como es lógico, la Dirección General de la Función Pública.

«Las secretarías generales agrupan unas competencias, unas funciones, un presupuesto, un volumen orgánico, un personal y una capacidad de influencia cada vez más notable.

»La debilidad de las direcciones generales origina un dominio de la organización transversal sobre la organización vertical, relación que es inversa a la lógica organizativa, que considera los servicios horizontales como simples soportes administrativos de las áreas directas de gestión.

»También se percibe una ligera tendencia a la verticalización de las secretarías generales, es decir, que llegan a asumir funciones de gestión directa. Ejemplos de esta tendencia son la Secretaría General de Agricultura, que llega a encargarse de la construcción de regadíos, o la Secretaría General de Industria, que se encarga de la gestión directa del ámbito territorial de Barcelona.

»Un ejemplo de la dependencia de las direcciones generales de sus respectivas secretarías generales se encuentra en el Departamento de Industria y Energía donde las direcciones generales no disponen de la partida presupuestaria del capítulo primero.»

Esta concentración de funciones por parte de las secretarías generales no puede ser explicada mediante criterios de racionalidad, de eficacia o de eficiencia ya que como señala el mismo Informe:

«La presencia intensa y dispersa de estos órganos [se refiere a los órganos transversales que controlan los recursos] origina muchas disfunciones. Por ejemplo: 1) Dispersión de las responsabilidades; 2) Excesiva burocratización de sus actividades; 3) Complicación de la organización; 4) Rivalidad entre los órganos internos y generación de tensiones y conflictos; 5) Pérdida de la auténtica finalidad de las secretarías generales. Su función deja de ser un medio y pasa a convertirse en un fin en sí mismo; y 6) Intensa capacidad de intervención de los servicios internos sobre el resto de áreas de gestión. [...] Estos puntos muestran cómo la proliferación y la fuerza de los servicios internos consiguen el objetivo contrario al perseguido, por lo que atienden deficientemente a los órganos que gestionan los programas y originan una limitación de la capacidad autónoma de acción de una buena parte de la organización mediante una burocratización que impide conseguir unos niveles óptimos de eficacia y de eficiencia.»

En cuanto a las unidades de ámbito vertical se puede diferenciar en su interior una zona de gestión y administración (servicios económicos, de personal, jurídicos, etc.) y una zona técnica encargada de gestionar las competencias específicas de cada dirección general. La tendencia de estos dos ámbitos es que la zona de gestión y de administración se va incrementando mientras que las zonas técnicas van perdiendo capacidad de influencia llegando incluso a segregarse y a generar un organismo autónomo (o incluso una empresa pública). De esta forma el complejo organizativo inserto en la dirección general se encarga mayoritariamente de la gestión administrativa y el organismo autónomo se encarga de la gestión técnica (básicamente ejecución). Ejemplos de esta división entre direcciones generales y organismos autónomos o empresas públicas son:

D. G. de Cooperativas

Instituto para la Promoción y la  
Formación de Cooperativas

|   |   |
|---|---|
| D. G. de Servicios Informáticos             | Centro Informático de la Generalidad, SA<br>Centro Divulgador de la Informática, SA |
| D. G. del Diario Oficial y de Publicaciones | Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones                              |
| D. G. de Carreteras                         | Gestión de Infraestructuras, SA   |
| D. G. de la Juventud                        | Instituto Catalán de Servicios a la Juventud  |
| D. G. de la Salud                           | Instituto de Estudios de la Salud   |
| D. G. de Obras Hidráulicas                  | Junta de Aguas  |
| D. G. de Arquitectura y Vivienda            | Instituto Catalán del Suelo   |
| D. G. de Puertos y Costas                   | Comisión de Puertos   |
| D. G. del Consumo y Disciplina de Mercado   | Instituto Catalán del Consumo   |
| D.G. de Industrias Agroalimentarias         | Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentaria                             |
| D. G. de Energía                            | Instituto Catalán de la Energía   |
| D. G. de Promoción Comercial                | Centro de Información y Desarrollo Empresarial                                      |

#### 3.4. *El modelo cibernético*

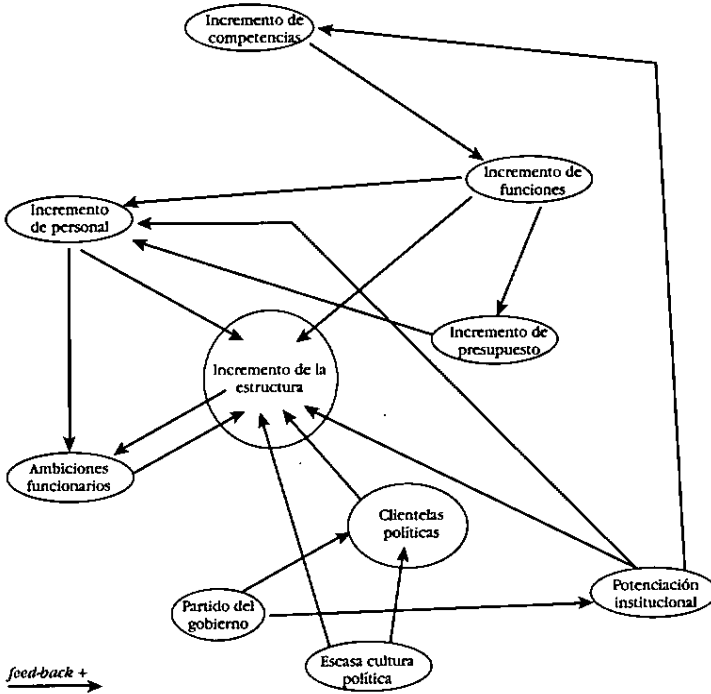
La perspectiva cibernética resulta un planteamiento muy útil para contemplar de forma integrada las múltiples variables que intervienen en un proceso de cambio organizativo ya que éste no puede explicarse mediante el método de causalidad simple o lineal. Así por ejemplo, si se desean analizar las causas que generan o que frenan el crecimiento estructural en una organización pública una de las primeras dificultades con las que nos enfrentamos es que hay una pluralidad de factores que impulsan o frenan el crecimiento de tal forma que, en muchas ocasiones, es difícil saber qué variable es la causa y cuál el efecto y, además, hay distintas variables que impulsan paralelamente un mismo elemento y muchas variables que impulsan a la vez varios elementos.

La figura 5 muestra una buena parte de las variables que directa o indirectamente impulsaron el crecimiento de la estructura de la Administración de la Generalidad en el período comprendido entre 1980 y 1990.

La Generalidad de Cataluña, al igual que el resto de las comunidades autónomas, surge de la transferencia de competencias provenientes mayoritariamente de la Administración central. Durante un largo período de tiempo se va produciendo este traspaso de competencias que implica un continuo incremento de las funciones a atender por la incipiente administración y que va acompañado de un incremento presupuestario, de recursos materiales y espaciales, de empleados públicos y de estructura organizativa.

Al analizar este proceso se detecta un crecimiento desequilibrado de estos elementos siendo el caso más significativo el incremento de la estructura orgánica. Si se analizan detenidamente los datos finales del proceso que nos anuncia la figura 5 se puede apreciar esta circunstancia.

**Figura 5:** Variables que originan el incremento del volumen estructural de la Administración de la Generalidad (período 1980-1990)



Fuente: Elaboración propia.

El proceso incrementalista de competencias, de funciones, de volumen presupuestario y de personal lógicamente requiere y facilita un incremento estructural. Ahora bien, este proceso incrementalista se ha descontrolado debido a que no existe ningún factor que controle o racionalice estas transformaciones. Fuerzas tales como las ambiciones de los empleados públicos, el clientelismo político y la valoración positiva del crecimiento cuantitativo (una organización cuanto más extensa y compleja más importante parece) han surgido con fuerza y no han encontrado ningún tipo de resistencia.

El ejemplo más claro de este incremento estructural lo configura la notable cantidad de jefaturas, que llegan a la cantidad de aproximadamente 4.000 catalogadas.<sup>12</sup> Pero aquí lo que interesa son las jefaturas reales que hay en la Administración de la Generalidad y éstas son 3.050 (ver tabla 2) de las cuales 90 son jefaturas de naturaleza política y el resto jefaturas de naturaleza profesional. Esta cantidad no revela gran cosa si no se contrasta con la cantidad total de empleados públicos, 30.000, de los cuales

12. Datos del Documento Oficial de la Generalidad de Cataluña hasta 1991 recopilados por el Comité Director. Se habla aquí de puestos catalogados. Esta apreciación es importante ya que no se corresponde con las jefaturas reales de la organización debido a que hay un importante contingente de jefaturas catalogadas que se encuentran vacantes e incluso muchas que no tienen ni tan siquiera dotación presupuestaria.

sólo 15.346 son funcionarios.<sup>13</sup> Ahora el dato sobre las jefaturas sí es revelador ya que representan un 10% de los puestos de trabajo y más de un 20% de los puestos reservados a los funcionarios. Esto significa que un 10% de los empleados de la Generalidad, o bien que un 20% de sus funcionarios, tienen algún grado de poder formal.

**Tabla 2: Jefaturas de la Administración de la Generalidad de Cataluña**

| <i>Tipo de jefaturas</i> | <i>Políticas (sí/no)</i> | <i>Número</i> |
|--------------------------|--------------------------|---------------|
| Secretarías generales    | Sí                       | 16 + 4*       |
| Direcciones generales    | Sí                       | 70            |
| Subdirecciones generales | No                       | 133           |
| Servicios                | No                       | 444           |
| Secciones                | No                       | 1117          |
| Negociados               | No                       | 1270          |

\* Las cuatro adicionales corresponden a secretarías generales asimiladas: Centro de Relaciones Autonómicas, Vicepresidencia del Comité Director, Dirección General de la Función Pública y comisario de Protección y Seguridad.

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

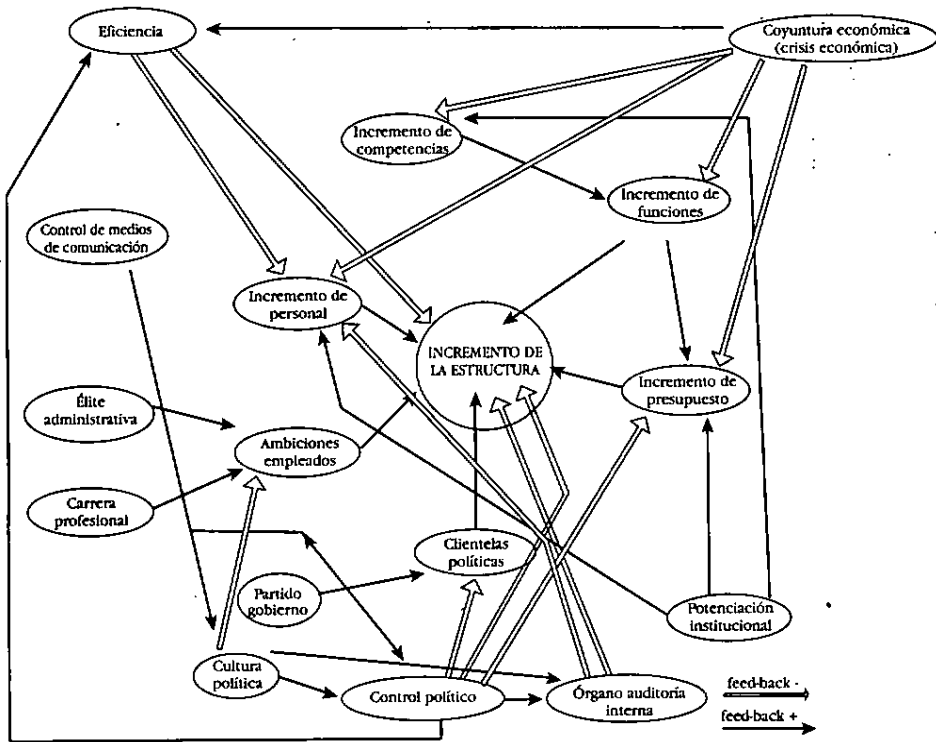
Como se puede apreciar, todas las relaciones descritas en la figura 5 generan retroacciones positivas. Para que el sistema gozara de un cierto equilibrio sería necesaria la aparición de nuevos elementos que generaran retroacciones negativas. En el caso de una organización pública madura y con un entorno más estable existen las siguientes fuerzas correctoras (figura 6):

1. Mayor cultura político-administrativa.
2. Control o mayor capacidad de crítica por parte de los partidos en la oposición.
3. Mayor interés de los medios de comunicación y de la opinión pública por el funcionamiento interno de la Administración pública.
4. Relevancia del criterio de eficiencia.
5. Diseñar una auténtica carrera administrativa y, por lo tanto, regularla a una velocidad normal y abrir nuevos cauces de promoción ajenos a la ocupación de jefaturas administrativas.
6. Vertebración de una élite política y profesional que deseara limitar las entradas en su grupo.
7. Implantar un órgano de estudio y de control de la organización administrativa (unidad interna de auditoría administrativa).

Además, un sistema estable se caracteriza por la pérdida de potencia de las variables que generan más volumen estructural, por ejemplo:

13. Datos del Programa sobre gestión integrada de personal de la Generalidad de Cataluña. Hay que significar que los recursos humanos de la Generalitat agrupan a 107.000 empleados pero si se excluye al personal docente y al personal estatutario (sanidad) la cantidad asciende sólo a 30.000. El texto se refiere a esta cantidad ya que los órganos contabilizados no abarcan los servicios docentes y estatutarios.

**Figura 6:** Variables que ejercen influencia sobre la estructura en una organización pública madura con un entorno relativamente estable



Fuente: Elaboración propia.

8. Menor incremento del volumen de competencias, funciones, presupuesto y personal.
9. Menor necesidad de potenciación institucional.

Como se puede apreciar en la figura 6, los elementos que generan una retroacción negativa directa o indirecta hacia el incremento del volumen orgánico ejercen una retroacción positiva entre ellos, con lo que se refuerza su acción correctora.

Por ejemplo, el criterio de eficiencia ejerce una retroacción negativa sobre el incremento del volumen organizativo (estructura y personal). Pero, a su vez, la variable eficiencia refuerza su potencia gracias a la retroacción positiva que recibe del control político, variable que por otra parte recibe el impacto positivo de la atención de los medios de comunicación y de la nueva cultura política.

La Administración de la Generalidad de Cataluña experimentó en el año 1990<sup>14</sup> un cambio en la composición de las variables que inciden sobre el volumen y el diseño de su estructura. Por primera vez aparecen con fuerza una serie de variables que ejercen un

14. Con mucha más fuerza en el año 1992.

*feed-back* negativo sobre los elementos que potencian directa e indirectamente el incremento de la estructura organizativa. Por otro lado, estas variables contrarias a un incremento de la estructura se relacionan entre sí mediante un *feed-back* positivo por lo que aumentan su capacidad de influencia. La variable crisis económica ha sido el catalizador de este cambio de orientación que ha generado una profunda preocupación por el nivel de eficiencia de las organizaciones públicas. Además, se ha ido produciendo una leve sensibilización política y social en torno a la necesidad de ejercer un mayor control sobre la maquinaria burocrática. Esta circunstancia ha posibilitado la creación de una unidad *ad hoc* encargada de la vigilancia y del control de las modificaciones estructurales.<sup>15</sup> También, el creciente interés de la población por el destino de los recursos económicos derivados de la presión fiscal ha originado que los medios de comunicación presten un mayor interés por la dinámica interna de las organizaciones públicas.<sup>16</sup>

La presencia de variables orientadas a contrarrestar un eventual crecimiento de la estructura organizativa ha originado que a partir de 1990 el crecimiento estructural sea mucho más suave.<sup>17</sup>

### 3.5. El modelo de Lewin

El modelo de Lewin ofrece dos parámetros para analizar el cambio:

1. La dicotomía entre las fuerzas motrices como impulsoras del cambio, y las fuerzas de resistencia, como defensoras del sistema establecido.
2. El proceso de cambio se inicia con la pérdida del equilibrio entre estas dos fuerzas y finaliza con la consecución de un nuevo equilibrio.

Las fuerzas motrices que originan un cambio en las organizaciones públicas son:

#### 1. Objetivas

- a) Asunción de nuevas competencias y funciones.
- b) Cambios cualitativos y cuantitativos en el tipo de demandas y de presiones ejercidas sobre la unidad.
- c) Necesidad de buscar un nuevo sistema organizativo que logre mayores niveles de eficacia y de eficiencia.

#### 2. Subjetivas

- a) Cambios en las relaciones de poder entre los actores de la unidad (subunidades e individuos) que hacen que la organización formal sea muy distinta a la organización real.
- b) Objetivos de determinados actores.

15. El Comité Director para la Organización de la Administración (inicialmente «Comité Asesor»), que es el órgano de auditoría interna de la Generalidad, se creó en 1985 como respuesta a una interpelación parlamentaria sobre la excesiva burocratización de la Administración de la Generalidad. De todos modos, la preocupación política y social por este tema era en este momento todavía muy incipiente.

16. En los últimos años se han prodigado los artículos periodísticos sobre las dimensiones y las características de la estructura y de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

17. En este sentido, sólo se pueden ofrecer datos que abarcan el período 1989-1991, que es el momento donde se inicia esta desaceleración del crecimiento, en el que se registran 76 altas (en números absolutos) de órganos activos en toda la Administración de la Generalidad. Entre estos nuevos órganos destaca la creación de 18 subdirecciones generales y 21 servicios (Comité Assessor, 1992).



Las fuerzas de resistencia son:

1. Objetivas

- a) Escasez de recursos. Falta de recursos presupuestarios y de recursos humanos para llevar a cabo el cambio organizativo.
- b) La incertidumbre y el riesgo que genera un cambio organizativo.

2. Subjetivas

- a) Intento de mantener las relaciones de poder entre los distintos actores.
- b) Objetivos de determinados actores.
- c) Miedo por parte de algunos actores a la ruptura del *status quo*.

Si las fuerzas motrices alcanzan una intensidad mayor que las fuerzas de resistencia, el cambio se produce.

En una parte importante de los cambios organizativos de las administraciones públicas el protagonismo reside en la dimensión subjetiva de ambos tipos de fuerza.

Kurt Lewin (1968) percibe las variaciones en la configuración de las organizaciones como un proceso químico o geológico que abarca tres fases: 1. La descongelación; 2. El movimiento; y 3. La recongelación.

A pesar de que el proceso propuesto por Lewin es bastante claro y abierto, es necesario clarificar de otra manera el proceso de cambio en las organizaciones públicas. Desde esta nueva perspectiva, las fases de un cambio organizativo son:

- 1. Percepción de la necesidad de cambio.
- 2. Planificación o diseño del cambio.
- 3. Decisión del nuevo orden organizativo.
- 4. Proceso de aplicación del cambio: aplicación normativa y aplicación material.

1. La percepción de la necesidad de cambio. Es el punto donde convergen las presiones del medio externo y del medio interno de la unidad que va a comenzar un proceso de cambio. El cambio normalmente lo iniciará formalmente el jefe administrativo el cual lo puede impulsar por iniciativa propia o debido a las presiones ejercidas por la interacción de la unidad con el entorno o bien, por las presiones generadas por los actores internos de la unidad.

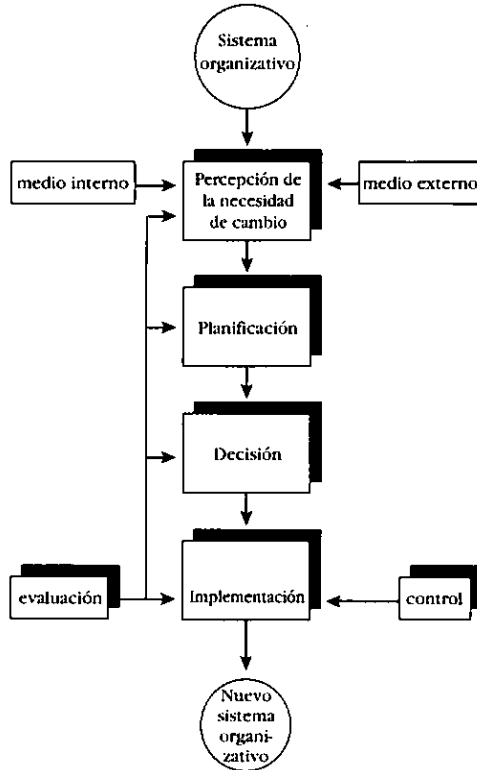
En muchas ocasiones el inicio del cambio es variable y subjetivo: lo impulsa un actor con una posición clave dentro de la red de relaciones formales o informales de la unidad. El actor puede ser un individuo o un grupo que plantea la necesidad de cambio en términos objetivos (mejora de la eficacia y eficiencia de la unidad, racionalización de recursos, etc.). Inevitablemente la propuesta de cambio también supone ventajas en la distribución del poder y en las condiciones de trabajo para el actor que promueve el proceso de cambio.

En todo caso ya existe un prediseño de las pautas y criterios que debe adoptar el cambio organizativo y de sus resultados.

2. El proceso de planificación del cambio supone diseñar un nuevo orden organizativo que contemple las necesidades objetivas y subjetivas que han sido las catalizadoras del proceso de cambio. De acuerdo con la transparencia interna y externa con

que actúe la unidad participarán en esta fase más o menos actores. Cuanto más distribuido esté el poder más rápida será la aplicación de los distintos actores en el proceso de cambio. Según la posición de la unidad (en términos de poder e influencia) en su entorno administrativo, más o menos fluidas podrán ser las presiones que ejercerán los actores externos.

**Figura 7:** Fases del proceso de cambio en las organizaciones públicas



*Fuente:* Elaboración propia.

Las relaciones que se establecen entre los distintos actores agrupan los tres sistemas de interacción: interacción descendente, interacción ascendente e interacción lateral. Hay que destacar la nutrida presencia de actores que ejercen una influencia lateral.

En cualquier cambio organizativo de una unidad con una distribución plural del poder (en el interior y en el entorno) pueden participar diferentes tipos de actores y producirse distintos sistemas de interacción. Según la posición de la unidad y de su sistema de relaciones informales pueden intervenir más o menos actores. Hay casos en que ante un cambio organizativo participan muy pocos actores.

3. El proceso de decisión será más o menos complejo de acuerdo con el grado de participación y de conflicto que se haya manifestado previamente durante el proceso de planificación. Hay distintas posibilidades:

a) En la fase de planificación participan muy pocos actores, especialmente muy pocos actores laterales. Esto significa que es probable que sí participen, en cambio, en la fase de decisión, por lo que ésta será más larga y conflictiva.

b) En la fase de planificación participaron la mayoría de actores potenciales pero no se llegó a ningún acuerdo conjunto. En la fase de decisión se repetirán las tensiones, el conflicto y las necesidades de negociación. Será un proceso de decisión largo.

c) En la fase de planificación participaron la mayoría de los actores potenciales y sí se llegó a un acuerdo conjunto. La fase de decisión será relativamente rápida.

En todo caso el proceso de decisión es un proceso bastante largo y complejo en las administraciones públicas debido a las fases y a los actores que preceptivamente deben participar en el mismo.

4. La fase de aplicación. Hay que distinguir dos tipos de aplicación, la aplicación jurídica y la aplicación material (que es la aplicación propiamente dicha).

La aplicación jurídica o normativa es un proceso original de las organizaciones públicas que se encuentra entre y sobre las fases de decisión y de aplicación. La complejidad del proceso decisional se debe, en buena parte, a la complejidad del proceso normativo que preceptivamente debe apoyar cualquier cambio organizativo.

Así, por ejemplo, en la Administración de la Generalidad cualquier cambio en una unidad con rango igual o superior al de sección debe hacerse mediante un decreto. Si se trata de un negociado sólo hace falta elaborar una orden por parte del departamento interesado.

La fase de decisión de un cambio organizativo coincide con el proceso de elaboración de un decreto. Dejando de lado las posibles tensiones y conflictos por razón del contenido del cambio organizativo, también hay tensiones y problemas de naturaleza formal. Además, una vez se ha aprobado el decreto, hace falta, en muchos casos, que el departamento apruebe una orden que lo desarrolle; este pequeño proceso puede convertirse en una nueva *arena* para la confrontación entre los distintos actores.

En definitiva, lo más destacable de este original proceso de aplicación normativa del cambio organizativo es la amplitud del mismo y el gran número de instancias con capacidad para participar en el mismo. Ambas características permiten maximizar las dinámicas de interacción, influencia y conflicto entre los distintos actores formales e informales.

La aplicación material hace referencia a la puesta en práctica de las modificaciones organizativas establecidas por los decretos reestructuradores. La fluidez con que se realice este proceso dependerá de las fases previas, en el sentido de que si el nuevo diseño organizativo es el fruto de un pacto entre los distintos actores con capacidad de intervención, el proceso de aplicación puede ser rápido y tranquilo. En cambio, si el nuevo modelo organizativo es el resultado de una imposición por parte de unos actores sobre otros, el proceso de aplicación será lento, conflictivo y, en algunos casos, inexistente. Hay que tener en cuenta, tal y como afirma la literatura de políticas públicas, que es en la fase de aplicación donde son más evidentes las luchas por el poder, la desviación de las pautas marcadas por la autoridad y la resistencia al cambio.

### 3.6. *Modelo del intercambio*

La teoría del intercambio expuesta por Carnall (1982) combina parte de los enfoques de poder y conflicto en las organizaciones con el estudio de las variables psicosociales. El elemento básico de esta perspectiva reside en la localización en el seno de las organizaciones de los grupos de interés. Toda organización ampara una serie de grupos (formales e informales) integrados por personas que comparten unas mismas preocupaciones y unos mismos objetivos. La teoría del intercambio analiza las relaciones de poder y las interacciones entre estos grupos. Cada grupo de interés, como actor organizativo, tiene una determinada capacidad de influencia de acuerdo con las fuentes de poder que están a su alcance. Además, su estrategia para conseguir sus objetivos puede consistir en coaligarse con otros grupos de interés como mecanismo para facilitar esta consecución. Pero el elemento básico de esta perspectiva reside en la naturaleza de los intercambios como variable que delimita la dinámica de cambio. Hay dos tipos de intercambios: los intercambios que conciernen a la distribución autoritaria de recompensas, que pueden ser de tipo económico (retribuciones económicas en función del nivel y categoría profesional) o sociales (condiciones de trabajo: estatus, contenido de trabajo, formación, capacidad para participar en la toma de decisiones, posibilidades de promoción, etc.). Por su parte, los intercambios o las relaciones recíprocas son los que se mantienen al mismo nivel entre los diferentes grupos, tienen un contenido en términos de poder y de capacidad relativa para influir sobre la autoridad y sobre los procesos formales.

Los grupos que impulsan el cambio organizativo intentan mejorar el contenido del intercambio, los grupos que se resisten al cambio son los que consideran que saldrán perdiendo en el contenido del intercambio o bien que no mejorará este contenido en su caso y sí en el caso de otros grupos de interés.

Es útil también la distinción que elabora la teoría del intercambio entre los términos de resistencia y de oposición. La resistencia es el único medio para impedir un nuevo orden organizativo por parte de los actores que no tienen capacidad para participar en el proceso de la toma de decisiones y en la distribución de los recursos. La oposición, en cambio, se manifiesta intentando modificar o anular la decisión de cambio o reorientando el sentido del mismo mediante una canalización interesada de los recursos.

Un caso concreto en el que se puede apreciar la pluralidad de actores con capacidad de influencia en el desarrollo organizativo es el de la Dirección General de Carreteras de la Generalidad de Cataluña. Este análisis de caso se realizó el año 1989.<sup>18</sup>

El catálogo de actores que interviene directa o indirectamente sobre el proceso de cambio organizativo de esta Dirección General es muy extenso (ver figura 8), lo que hace necesario que se presenten los distintos actores en función de las zonas de influencia donde se encuentran ubicados. Estas zonas son:

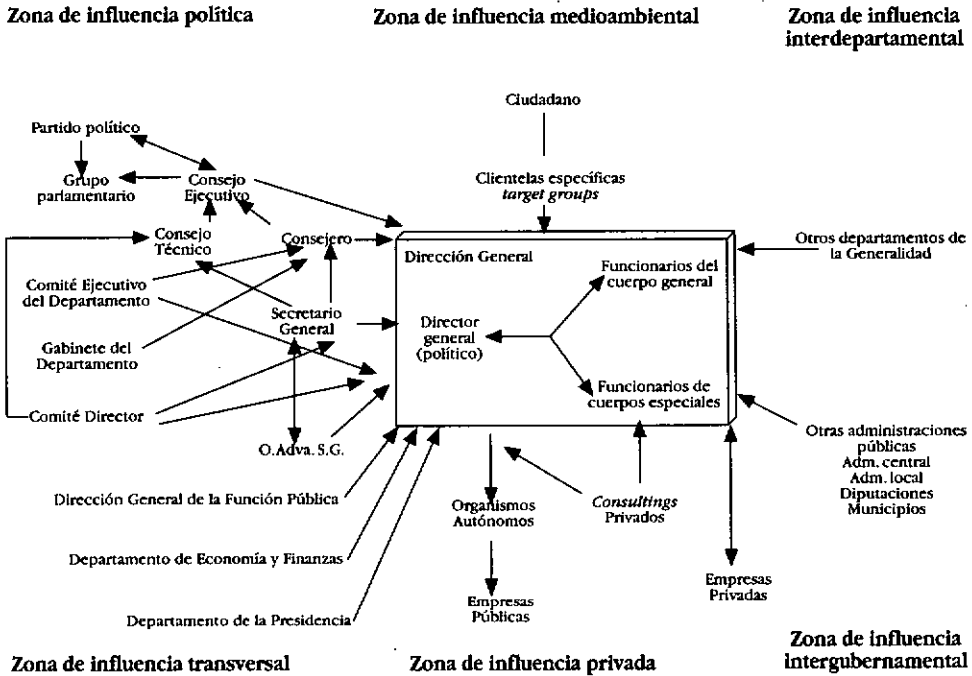
1. Zona de influencia interna.
2. Zona de influencia transversal.

---

18. El estudio completo se puede encontrar en Ramió, C., 1991, «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», en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, Madrid, INAP.

3. Zona de influencia interdepartamental.
4. Zona de influencia política.
5. Zona de influencia intergubernamental.
6. Zona de influencia privada.
7. Zona de influencia social.

**Figura 8: Actores con capacidad de influencia sobre el proceso de cambio organizativo de la Dirección General de Carreteras de la Administración de la Generalidad de Cataluña**



Fuente: Elaboración propia.

1. La zona de influencia interna está constituida por la propia unidad administrativa analizada, la Dirección General de Carreteras. Los actores más destacados son: el director general y los jefes de los órganos administrativos más relevantes, es decir, los titulares de las subdirecciones generales y de los servicios.

En una buena parte de las direcciones generales con funciones de carácter muy técnico se pueden diferenciar dos grupos de actores: los que ocupan puestos técnicos, los cuales desarrollan las tareas específicas de la unidad (normalmente son funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales) y los que ocupan puestos que se encargan del apoyo administrativo, económico, material y jurídico de la unidad (funcionarios pertenecientes a los cuerpos generales).

2. La zona de influencia transversal está compuesta por distintos órganos de la Secretaría General del Departamento (órganos de naturaleza administrativa, economi-

ca, jurídica y técnica), que son los que se encargan del apoyo y de la homogeneización administrativa de las direcciones generales.

A nivel interdepartamental, las unidades de intervención horizontal son: la Dirección General de la Función Pública (gestión y administración del personal), el Comité Director para la Organización (materia organizativa), el Departamento de Economía y Finanzas (elaboración del presupuesto y control del gasto) y el Departamento de la Presidencia (apoyo informático, campañas de divulgación institucional y otras materias de naturaleza heterogénea y residual).

3. La zona de influencia interdepartamental viene constituida por los distintos departamentos de la Generalidad con alcance vertical. Obviamente los que tienen más capacidad de influencia son aquellos que desempeñan funciones que directa o indirectamente pueden afectar a la actividad que desarrolla la Dirección General analizada.

4. La zona de influencia política, en donde se pueden distinguir dos niveles:

a) Político-administrativo: compuesto por actores unipersonales como son el director general de la unidad, el secretario general y el consejero del departamento donde se encuentra ubicada la Dirección General, y por los actores pluripersonales: el Gabinete del Departamento, el Comité Ejecutivo del Departamento (reunión del consejero, el secretario general, el jefe del gabinete y la totalidad de los directores generales), el Consejo Técnico (reunión de los secretarios generales de los departamentos que prepara el orden del día del Consejo Ejecutivo) y el Consejo Ejecutivo (gobierno de la Generalidad).

b) Político: compuesto por el partido político o partidos políticos que forman gobierno, y por su extensión en el Parlamento: los grupos parlamentarios.

5. La zona de influencia intergubernamental está compuesta por las distintas administraciones con competencias en las materias que desarrolla la dirección general: Administración central y administraciones locales (diputaciones, municipios y consejos comarcales).

6. La zona de influencia privada está configurada por dos zonas bien diferenciadas: la de extensión de la Dirección General en la esfera privada (básicamente las empresas públicas), y la compuesta por las empresas privadas que prestan servicios a la Dirección General mediante contratos de obras o servicios.

7. La zona de influencia social hace referencia a la globalidad de la ciudadanía como cliente general de los servicios de la Dirección y a las clientelas específicas o *target groups* como clientes directos.

### 3.7. *El modelo dialéctico*

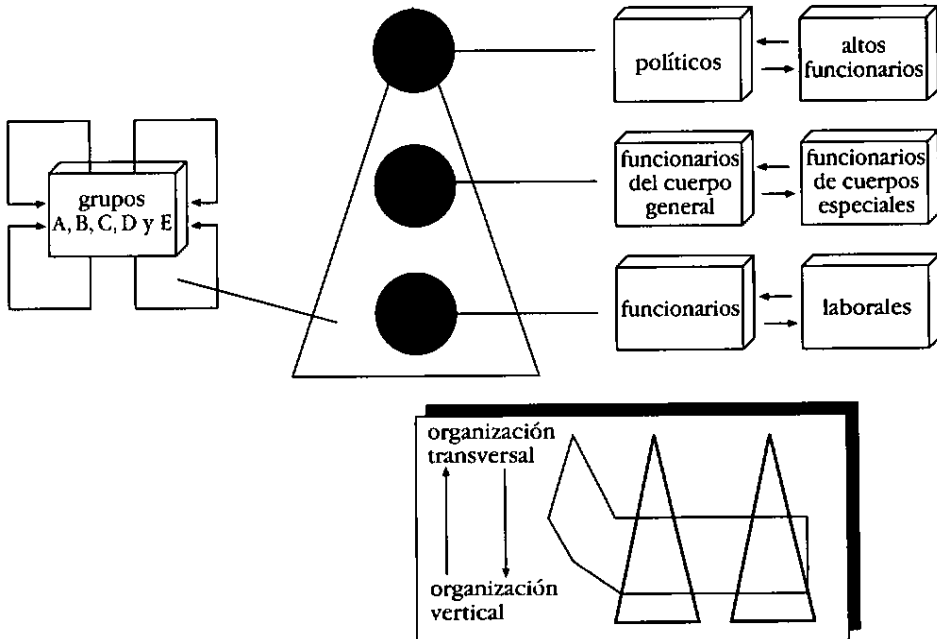
La perspectiva dialéctica viene a ser una simplificación del modelo del intercambio y del modelo de Lewin. De todas formas, merece la pena tener en cuenta esta perspectiva ya que una buena parte del desarrollo organizativo puede explicarse mediante la confrontación entre dualidades de actores. Confrontación entre dos actores

que inevitablemente genera conflictos. El conflicto se define como un proceso en el cual A hace un esfuerzo intencional para anular los esfuerzos de B mediante alguna clase de bloqueo que hará que B no consiga alcanzar sus metas o lograr sus intereses (Robbins, 1987: 299). Es decir, el conflicto es básicamente una desavenencia entre los intereses de dos o más actores. Es una diferencia de intereses que viene determinada por la relación que existe entre los intereses de los actores o, para ser más exactos, por la forma en que la satisfacción de los intereses de un actor se relaciona con la satisfacción de los intereses de otro (Alcaide, 1987: 115).

En cada Administración pública los conflictos son distintos en función de la naturaleza de sus suborganizaciones y subgrupos. Incluso en una misma Administración varían los tipos de conflictos en función del tiempo. De todos modos hay unos conflictos que pueden denominarse como estructurales, es decir, que con independencia del tipo de Administración y del tiempo en que se analice ésta, siempre están más o menos presentes (ver figura 9). Estos conflictos son los siguientes:

1. Conflicto entre los puestos de naturaleza política y los puestos de naturaleza profesional (conflicto entre el político y el funcionario).
2. Conflicto entre los funcionarios que pertenecen al cuerpo general y los funcionarios que pertenecen a los grandes cuerpos especiales.
3. Conflicto entre los diferentes niveles profesionales de la Administración expresados éstos por grupos (A, B, C, D y E).
4. El conflicto entre los empleados públicos con un vínculo jurídico distinto con la Administración: funcionarios versus contratados laborales.
5. El conflicto entre la organización transversal y la organización vertical.

**Figura 9: Principales relaciones dialécticas intraorganizativas**



Fuente: Elaboración propia.

1. El conflicto entre los políticos y los funcionarios. Nos encontramos ante uno de los puntos más delicados de la realidad administrativa y que, además, es uno de los temas clásicos de la ciencia de la Administración. En este apartado simplemente se expondrá el problema sin ánimo de agotar los planteamientos teóricos y sin hacer un análisis empírico toda vez que el tema tiene una dimensión suficiente para un estudio monográfico. Gulick y Urwick ya se preocuparon en los años treinta por esta relación dialéctica (Gulick, Urwick, 1937), entre la dimensión política y la dimensión funcional. Su postura es inequívoca: el político, que es el elemento que asegura la legitimidad del sistema, es el que dirige, el experto, que es el que asegura la eficacia, debe estar siempre a sus órdenes, afirman Gulick y Urwick. Pero esta clara declaración de intenciones no oculta el problema: los burócratas<sup>19</sup> comparten el poder con los políticos.

El político posee toda la fuerza que le otorga el poder formal frente al burócrata que goza del poder del experto y del dominio de la estructura y de las reglas:

«La Profesionalidad juega a favor de los burócratas y contra los políticos, ya que implica la permanencia de los primeros y la temporalidad de los segundos. [...] los burócratas intervienen activamente en las decisiones de los políticos. Estas [decisiones] se basan en las informaciones que los burócratas han acopiado durante años de permanencia y experiencia y que sólo ellos conocen y manejan. Pero aún es más importante su intervención en la adopción misma de las decisiones y en su ejecución posterior» (Baena del Alcázar, 1985: 435).

Siguiendo la explicación del profesor Baena los burócratas expresan su poder mediante el *veto decisorio de la burocracia*, que se produce cuando ocultan opciones técnicamente posibles debido a que no favorecen sus intereses personales o corporativos, y el *veto paralizante de la burocracia*, que se produce en la fase de ejecución donde se paralizan, ralentizan o modifican el contenido de los programas que no son del agrado de determinados funcionarios.

Es cierto que el poder de experto inviste a los altos funcionarios con una gran capacidad de influencia pero hay que relativizar un poco la potencialidad de esta fuente de poder. Hay que tener en cuenta que todo el poder formal recae en el político, y para nada hay que despreciar este poder. En segundo lugar, hay que tener en consideración que la relación político-funcionario se encuentra en realidad muy desdibujada debido a que muchas veces el cargo político ha sido antes un alto funcionario y si esto no ha ocurrido sí que habrá algún funcionario en excedencia entre sus cargos políticos inferiores, o en su gabinete o equipo de asesores. Estos dos fenómenos son suficientes para diluir en gran medida el poder de la burocracia.

En la Administración de la Generalidad el porcentaje de cargos políticos que provienen de los cuerpos funcionariales es bajo debido a la juventud de esta Administración. De todos modos es frecuente encontrar a políticos que han sido funcionarios en la Administración central y local y, en el caso de los últimos nombramientos políticos, cada vez es más considerable la presencia de funcionarios de la propia Administración de la Generalidad.

Por otro lado, la dicotomía entre político-transitorio y experto-permanente no se ha producido en la Administración de la Generalidad con la misma intensidad que en

---

19. Burócratas en la acepción utilizada por Baena del Alcázar (1985: 431) que significa alto funcionario. Muy lejos, pues, del registro popular y peyorativo.



la Administración central debido a que en los inicios de la Administración autonómica tanto políticos como funcionarios eran nuevos, es decir, los políticos no tuvieron que enfrentarse, en general, a la experiencia y a los conocimientos de los funcionarios ya que se encontraron con unos funcionarios muy noveles. Además, la coyuntura política de los catorce últimos años hace resquebrajarse la idea de temporalidad de los políticos. En la Administración de la Generalidad hay muchos directores generales que ocupan el cargo desde que se crearon sus respectivas unidades.

De todos modos, el elemento básico de las relaciones entre políticos y altos funcionarios reside en las características de las personas que ocupan estos puestos. Si el puesto político lo ocupa una persona preparada, trabajadora y con una personalidad fuerte no hace falta precisar hacia donde se decanta la balanza del poder. Si el caso es a la inversa el poder podría desviarse hacia el otro lado.

2. Tensiones derivadas de la adscripción corporativa de los funcionarios. Tradicionalmente la función pública española ha estado estructurada en torno a los cuerpos. Este tema ha sido también una de las máximas fuentes de preocupación de la literatura de la ciencia de la Administración (Beltrán, 1966, 1977 y 1985; Oliva-Gutiérrez Reñón, 1968, Baena del Alcázar, 1985: 460). Para acceder a cada uno de estos cuerpos hay un temario de oposiciones distinto en función de los conocimientos técnicos exigidos. En la Administración el sistema corporativo se fue complicando llegando a coexistir cientos de cuerpos de muy distinto tamaño y fuerza. Lo más relevante de esta situación, desde el punto de vista sociológico, es que cada cuerpo tenía diferentes deberes y derechos y la lucha de los cuerpos consistía en utilizar al máximo su capacidad de influencia para mejorar su posición en la organización y para disfrutar de más privilegios. Esta situación ocasionó que la confrontación entre los distintos cuerpos administrativos fuera una de las variables explicativas del desarrollo organizativo. Con el tiempo esta situación se ha ido suavizando. Los últimos cambios en la normativa que regula la función pública<sup>20</sup> han supuesto la desaparición de muchos cuerpos residuales y la configuración de un modelo más inspirado en las necesidades objetivas y en los puestos de trabajo que en los elementos subjetivos o en las especificidades personales o técnicas de quienes ocupan estos puestos. De todos modos el diseño corporativo de la función pública se mantiene (Lliset, 1986).

En el caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña, como en el resto de las administraciones autonómicas, el conflicto corporativo no es uno de los elementos más importantes. La poca relevancia del problema corporativo se debe a:

- a) La modernidad de estas administraciones hace que no exista tradición corporativa.
- b) Los grandes cuerpos de funcionarios no fueron mayoritariamente traspasados a las administraciones autonómicas (o al menos sus componentes) debido a la desconfianza y recelo manifestado por estos colectivos hacía el nuevo modelo de administración. Independientemente de si la lógica del traspaso hacía conve-

20. Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública de la Administración de la Generalidad. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la función pública. Ley 17/1985, de 23 de febrero, de la función pública de la Administración de la Generalidad. Ley 9/1986, de 10 de noviembre, de cuerpos de funcionarios de la Generalidad de Cataluña.

niente o no su transferencia, los integrantes de estos grandes cuerpos tuvieron, en muchas ocasiones, el poder suficiente para elegir.

- c) En el caso de la Administración de la Generalidad se intentó siempre evitar la configuración de cuerpos poderosos.

De todos modos, los cuerpos existen, son una fuente de poder e inevitablemente se producen conflictos entre los mismos. Uno de los elementos más interesantes que se pueden percibir en las administraciones autonómicas es la tensión entre dos tipos de racionalidades distintas: la racionalidad administrativa, propia del cuerpo general y la racionalidad técnica, propia de los «cuerpos especiales».

3. Conflicto derivado de la adscripción de los empleados públicos a determinadas categorías. Los funcionarios pueden estar adscritos a cinco grupos distintos en función del título académico que posean, el grupo A corresponde a los funcionarios que han superado unas oposiciones que exigían como titulación mínima la licenciatura, ingeniería superior o asimilados, el grupo B corresponde a los funcionarios que posean el nivel de diplomado universitario, el grupo C bachillerato, el grupo D el graduado escolar y el grupo E el certificado de escolaridad.

En la dinámica administrativa estas diferencias, siempre necesarias, protagonizan algunos conflictos. Por ejemplo, un hecho bastante usual en las administraciones autonómicas es que algunos funcionarios tienen una capacidad técnica o un nivel educativo superior al que les correspondería por el grupo al que pertenecen. Hay que tener en cuenta que los empleados públicos que realizan un trabajo muy por debajo de sus inquietudes intelectuales rinden mucho menos que el resto de sus compañeros y además son muy difíciles de dirigir.

El conflicto intergrupar tiene cierta trascendencia y merece ser destacada ya que marca la dinámica, tensión y clima organizativo del día a día de las unidades administrativas. Además, una prueba de que el modelo grupal es rígido y genera problemas se puede apreciar mediante los intentos de modificar el mismo.

4. El conflicto entre los funcionarios y los empleados laborales. En la Administración pública hay distintos tipos de empleados públicos (por esto se emplea esta denominación genérica): los interinos, los eventuales, los laborales fijos, los laborales temporales y los funcionarios.

El problema reside en que idénticos puestos de trabajo son ocupados por personas con una distinta vinculación jurídica con la Administración. Estas diferencias también se producen entre superiores e inferiores dentro del flujo de trabajo (no en el caso de la jerarquía estructural ya que sólo pueden ocupar las jefaturas los funcionarios). Si bien los puestos que ocupan son idénticos o parecidos no ocurre lo mismo con los derechos y los deberes. Por desarrollar unas mismas funciones unos cobran más, tienen el puesto asegurado y unas mejores perspectivas de promoción.<sup>21</sup> El problema no se limita a unos pocos empleados públicos sino que afecta a toda la organización.

La Administración de la Generalidad ofrece unos porcentajes sorprendentes para las personas que asocian trabajar en la Administración con ser funcionario. Los em-

---

21. Sala, Ramírez, 1987, «La Carrera Profesional del Personal Laboral de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, 210-211, mayo-septiembre de 1987.

pleados de la Generalidad (excluidos docentes y estatutarios) se distribuyen de la siguiente manera:<sup>22</sup> 51,2% son funcionarios, 31% son laborales (19% laborales indefinidos y 12% laborales temporales), 13,9% interinos y un 3,9% tienen otro estatus. Del personal estatutario el 32% no son funcionarios. El personal docente es mayoritariamente funcionario aunque cerca del 14% son interinos.

5. El conflicto entre la organización transversal y la organización vertical. Hay que destacar que este es el conflicto más importante que se produce y se ha producido en la Administración de la Generalidad (y probablemente también lo sea en otras administraciones). Este tipo de conflicto rige la vida cotidiana de esta organización.<sup>23</sup>

Las confrontaciones expuestas en este apartado inciden sobre cualquier actividad que desarrollen las organizaciones públicas y, por supuesto, inciden sobre sus respectivos procesos de cambio. De las orientaciones, estrategias y de las combinaciones resultantes de estas relaciones dialécticas dependerá, en gran medida, el proceso y el resultado de los cambios organizativos.

#### 4. Conclusiones

*1. El estudio de la Administración pública a partir de la teoría organizativa permite vislumbrar una nueva imagen de este tipo de organización distinta y complementaria a las aportadas hasta el momento por disciplinas científicas como el derecho, la economía y la politología.*

Un largo y polémico debate ha acompañado siempre a los intentos de relacionar la teoría de la organización a la Administración pública. En primer lugar, la mayoría de los autores vinculados a la teoría organizativa consideran que los avances teóricos e instrumentales de su disciplina son válidos para cualquier tipo de complejo organizativo, siendo indiferente que sea éste privado o público. En cambio, la mayoría de los especialistas en el estudio de la Administración pública consideran que nos encontramos ante una organización especial y diferenciada que requiere un tratamiento científico propio. Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos, son reconocidos por la mayoría de los estudiosos de las administraciones públicas.

Pero este posicionamiento no es un obstáculo para abordar desde otro prisma las posibles relaciones que se puedan establecer entre la teoría de la organización y la Administración pública.

Hay que tener en cuenta que la teoría de la organización es una disciplina científ-

---

22. Datos del GIP (Gestión Integrada de Personal de la Dirección General de la Función Pública) de enero de 1993.

23. Las características y las consecuencias estructurales y dinámicas del conflicto entre la organización transversal y la organización vertical de la Administración de la Generalidad, que se ha decantado a favor de la primera, han sido objeto de comentario en el apartado 3.3.

ca que ha experimentado una notable evolución desde sus modernos orígenes hasta nuestros días. En los últimos tiempos han aparecido con fuerza unas nuevas perspectivas de análisis, como son, entre otras, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones, las organizaciones como sistemas políticos y el cambio organizativo, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa ya que abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico y menos ligado a la búsqueda obsesiva de una instrumentalidad directa. Es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras recetas para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones.

También hay que tener en cuenta que la Administración pública como organización es algo más que política, que derecho y, por supuesto, algo más que un conjunto de recursos y mecanismos de gestión encerrados en una dimensión meramente operativa.

Desde nuestro punto de vista, estas dos circunstancias amplían, aunque sea levemente, las posibilidades de relación entre la teoría de la organización y la Administración pública. Y consideramos que las nuevas perspectivas organizativas, como el análisis del cambio organizativo, ofrecen posibilidades para mejorar nuestro conocimiento de la Administración como organización, abarcando esferas más amplias que su zona operativa aunque teniendo siempre en cuenta sus características específicas.

*2. Los modelos interpretativos que se han expuesto sobre el cambio en las administraciones de las comunidades autónomas permiten clarificar algunos rasgos relevantes de estos procesos.*

La teoría de las contingencias considera que las organizaciones modifican sus elementos configurativos en función de alteraciones previas en el entorno que operan. Si bien esto puede ser cierto, hay que resaltar la necesidad de adoptar una interpretación más plural y extensa de lo que se entiende por entorno de una Administración autonómica, siendo tan importante tener presente la textura de la dimensión socioeconómica de su territorio (que varía en cada caso), de los entornos administrativos, político-institucionales y normativos (que también pueden variar en cada caso pero que de todas maneras tienen muchos puntos en común).

Pero la búsqueda de una interacción congruente entre organización y entorno no siempre implica un cambio en el aparato administrativo, sino que la relación puede seguir una lógica inversa. El modelo de dependencia de los recursos hace hincapié en una de las características específicas de las organizaciones públicas: sus privilegios jurídicos y materiales, de tal forma que los complejos administrativos de las comunidades autónomas pueden optar, en su intento por sintonizar su configuración interna con el entorno inmediato, por modificar la textura de su entorno socioeconómico.

También es posible encontrar una serie de grandes pautas de evolución del modelo organizativo adoptadas por las administraciones autonómicas. El modelo ecológico permite explicar a grandes rasgos su cambio organizativo en función de unas determinadas transformaciones: la dicotomía entre organización transversal y organización vertical, o entre organización funcional y organización central son algunos de los ejemplos más significativos.

3. *Existe una pluralidad de factores que ayudan a comprender la dinámica de cambio que han experimentado las organizaciones administrativas de las comunidades autónomas.*

Así, por ejemplo, el modelo cibernético proporciona las técnicas necesarias para poder representar de forma integrada la causalidad plural y compleja que cataliza y condiciona cualquier modificación en la textura organizativa de las administraciones autonómicas.

Algunos de los factores que ayudan a comprender las distintas orientaciones de los procesos de cambio adoptadas por las administraciones de las comunidades autónomas son: el volumen y la naturaleza de las competencias y de las funciones, la necesidad de potenciar la institución, el tipo de cultura política, el clientelismo político, el diseño de una carrera administrativa, las ambiciones de los empleados públicos, la presencia de un órgano de control organizativo, etc.

4. *No se puede entender la evolución ni el proceso de cambio de una organización pública sin tener en cuenta las interacciones políticas que se producen en su seno.*

Uno de los elementos más relevantes que caracterizan los cambios organizativos en las comunidades autónomas es el conflicto ya que, si la distribución plural del poder en las organizaciones es algo inevitable, puede también afirmarse que el conflicto es un proceso inherente a todas ellas. Las organizaciones públicas siempre contienen subgrupos, suborganizaciones, divisiones y departamentos que con gran frecuencia muestran procesos de conflicto entre ellos.

El modelo de Lewin, la teoría del intercambio y el modelo dialéctico focalizan su atención en la dimensión política y de conflicto de los cambios organizativos. En cada Administración pública los conflictos son distintos en función de la naturaleza de sus suborganizaciones y subgrupos. Incluso en una misma Administración varían los tipos de conflictos en función del tiempo. De todos modos, hay unos conflictos que pueden denominarse como estructurales, es decir, que con independencia del tipo de Administración y del momento en que se analice ésta, siempre están más o menos presentes. Estos conflictos son los siguientes: entre cargos de naturaleza política y cargos de naturaleza profesional, entre funcionarios pertenecientes al cuerpo general y funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales, entre funcionarios y contratados laborales y entre las estructuras con orientación transversal y las estructuras con orientación vertical.

5. *Si se hace un repaso a las distintas perspectivas teóricas sobre las causas y el proceso de cambio organizativo se puede constatar que aportan unos conceptos y una metodología que pueden ayudar a comprender mejor el proceso de cambio en las organizaciones administrativas de las comunidades autónomas, pero sin dejar de resaltar el inconveniente de que no insisten suficientemente en la dimensión interna de este proceso.*

En efecto, los modelos de desarrollo organizativo, la teoría de las contingencias, el modelo de dependencia de los recursos, la ecología de la población, los sistemas cibernéticos, el modelo de Lewin, la teoría dialéctica y la teoría del intercambio configuran unos complementarios sistemas de análisis de las causas y del propio proceso de cambio. Sin embargo, se echa de menos una perspectiva más global que comprenda todas las dimensiones y posibilidades de los cambios organizativos. De esta

manera no se ha hecho un esfuerzo suficiente en el estudio de cómo se produce realmente el cambio en las organizaciones. El principal déficit de los planteamientos expuestos (a excepción de la teoría del intercambio, la teoría dialéctica y, en menor grado, del modelo de Lewin) es que externalizan en exceso las causas y las variables que influyen sobre un proceso de cambio. En contraposición, una de nuestras hipótesis de partida es que una buena parte de las causas y de las variables que influyen sobre estos tipos de procesos tienen una notable dimensión interna. En este sentido, los distintos análisis de caso manejados apuntan la importancia de las relaciones de poder que se producen entre los diferentes actores y también el modo en que los empleados públicos intentan satisfacer sus necesidades psicosociales. Esta hipótesis no niega, por supuesto, que las causas de un cambio organizativo pueden ser generadas por la existencia de un desajuste entre el entorno y las características internas de la organización, pero en todo caso insiste en que también pueden ser el producto de un desequilibrio interno entre las distintas fuerzas de poder y de las diferencias entre la organización formal y la organización informal. Estas dos circunstancias son, en nuestra opinión, las que condicionan y circunscriben, en gran medida, el proceso de cambio organizativo en las administraciones de las comunidades autónomas.

## Bibliografía

- Adrich, H. E., Pfeffer, J., 1976, «Environments of Organizations», en *Annual Review of Sociology*, 2, pág. 79-105.
- Alcaide, M., 1987, *Conflicto y Poder en las Organizaciones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Baena del Alcázar, M., 1985, *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- Beltrán, M., 1966, «Datos para el Estudio de los Funcionarios Públicos en España», en *Documentación Administrativa*, 83.
- Beltrán, M., 1977, *La Élite Burocrática Española*, Madrid, Ariel.
- Burns, T., Stalker, G. M., 1961, *The Management of Innovation*, London, Tavistock.
- Carnall, C. A., 1982, *The Evaluation of Organizational Change*, Aldershot, Hampshire, Gower House.
- Child, J., 1972, «Organizational Structure, Environment, and Performance: The Role of Strategic Choice», en *Sociology*, núm 6, pág. 1-22.
- Cohen, M. D., March, J. C., Olsen, J. G., 1972, «A Garbage Can Model of Organizational Choice», en *Administrative Science Quarterly*, 17, pág. 1-25.
- Collorette, P., Delisle, G., 1988, *La Planificación del Cambio. Las Estrategias de Adaptación de las Organizaciones*, México, Trillas.
- Comitè Assessor, 1992, *Característiques de la configuració de l'Administració de la Generalitat de Catalunya: l'estructura administrativa*, Barcelona, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de la Generalitat de Catalunya. Texto no publicado.
- Goodman, P. S., Barzeman, M., Colon, E., 1980, «Institutionalisation of Planned Organisational Change», en Staw, B. M., Cummings, L. (ed.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 2, Greenwich, Con, Jai Press.
- Goodman, P. S., Kurke, L. B., 1982, «Studies of Change in Organizations: A Status Report», en Goodman (ed.), *Change in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pág. 1-35.

- Gulick, L., 1937, «Notes on the Theory of Organizations», en *Papers on the Science of Administration*, Gulick, Urwick (ed.), New York, Institute of Public Administration, pág. 3-13.
- Hage, J., Aiken, M., 1970, *Social Change in Complex Organizations*, New York, Random House.
- Hall, W. K., 1980, «Survival Strategies in a Hostile Environment», en *Harvard Business Review*, 58, pág. 75-85.
- Jackson, A. H., Morgan, C. P., 1982, *Organization Theory. A Micro Perspective for Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Lawrence, P. R., Lorsch, J. W., 1967, *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston, Harvard Business School.
- Lindsay, W. M., Rue, L. W., 1980, «Impact of the Organization Environment on the Long Range Planning Process: A Contingency View», en *Academy of Management Journal*, 23, pág. 385-404.
- Lliset, F. y Tornos, J., 1986, *La funció pública de les comunitats autònomes*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- March, J. G., Olsen, J. P., 1989, *Rediscovering Institutions*, New York, The Free Press.
- Maruyama, M., 1963, «Mindscales, Management, Business Policy, and Public Policy», *Academy of Management Review*, 7, pág. 612-619.
- Medina García, J., 1983, *Aportaciones al Estudio del Cambio en las Organizaciones*, Tesis doctoral 51/83, Universidad Complutense de Madrid.
- Meyer, M. W., 1979, *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Miles, R. H., *Macro Organizational Behavior*, Santa Monica, Goodyear.
- Miller, D., Friesen, P. H., 1980, «Momentum and Revolution in Organizational Adaptation», en *Academy of Management Journal*, 23, pág. 591-694.
- Nadler, D. A., 1981, «Managing Organizational Change: An Integrate Perspective», en *Journal of Applied Behavioral Science*, 17, pág. 191-211. 1981.
- Oliva, Gutiérrez Reñón, 1968, «Los cuerpos de Funcionarios», en *Documentación Administrativa*, 124, pág. 11 y ss.
- Pfeffer, J., Salanick, G. R., 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper & Row.
- Pressman, J. L., Widavsky, A., 1980, *Implementation*, 2ª edición, California, University of California Press.
- Ramió, C., 1991, «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)», en *Documentación Administrativa*, 224-225, pág. 441-471.
- Robbins, S., 1987, *Comportamiento Organizacional*, 3ª edición, México, Prentice Hall.
- Woodward, J., 1968, *Industrial Organization: Theory and Practice*, London, Oxford University Press.

