

Materials de recolzament 1 de l'assignatura Formes d'Organització Administrativa (36727)

3r Curs Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració Pública

3r Curs del Programa de Doble Grau en Dret i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública

3r Curs del Programa de Doble Grau en Sociologia i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública

Professor: Gonzalo Pardo-Beneyto
Àrea de Ciència Política i de l'Administració
Universitat de València.

Aquests materials s'han realitzat gràcies al projecte d'innovació educativa emergent: Learning by doing: generación de materiales innovadores para el aprendizaje en Formas de Organización Administrativa [PIEE_2023-2735093]

Any: 2024

ISBN: 978-84-9133-706-5

DOI: <http://doi.org/10.7203/PUV-OA-706-5>



Aquesta obra està sota una Llicència Creative Commons Reconeixement – No comercial- Sense obra derivada 4.0 / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento- No Comercial – Sin obra derivada 4.0 Internacional / This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 International License. (CC BY-NC-ND).

Índex

Agraïments i reconeixements	4
Nota aclaridora.....	4
Tema 1. La Ciència de l'Administració. Les Administracions Públiques i el Sistema Polític	5
Fonaments epistemològics de la Ciència de administració: objecte, abast i principals aproximacions.	6
Administracions públiques, democràcia, legitimitat i entorn sociopolític.	8
L'Administració Pública a l'Estat democràtic: característiques, Unió Europea i context internacional (globalització).	9
Les diferents visions de l'Administració.....	10
Relacions de les Administracions públiques amb altres institucions, actors, societat civil	12
Tema 2. Funcions, estructures i processos de les Administracions Públiques	15
Dimensions bàsiques de les estructures administratives	16
Dimensions horitzontal i vertical.....	16
Els llocs de treball.....	17
Tipus d'unitats	17
Tipus de models alternatius d'organització administrativa	17
Tipologies i models d'estructures, coordinació i control	19
Parts de l'organització	19
Dispositius d'enllaç i control.....	20
Tipus d'organitzacions.....	21
Problemes, ineficiències i reptes de les estructures organitzatives públiques	23
Anàlisi, disseny i rendiment d'estructures, funcions i processos administratius ..	24
Tema 3. Els actors i la gestió del conflicte en les administracions públiques.....	26
Models de relació entre la burocràcia i els actors públics: dirigents polítics, grups d'interès i partits polítics.....	27
Directors i empleats públics.	30
La politització de les Administracions Públiques: les relacions entre política i administració	31
Xarxes d'actors privats i comunitats epistèmiques: de la influència a la gestió.	33
Processos i formes de participació ciutadana i opinió pública.....	34
Tema 4. . els paradigmes de ciència de l'administració i: paradigma postburocràtic i nova gestió pública.	35
Paradigma weberian i models burocràtics d'organització administrativa.	36
La Nova Gestió Pública i el paradigma de la governança.	37
Tecnocràcia.	40
L'enfocament de serveis.....	40
La gestió operativa de serveis.	41
L'externalització i privatització de serveis.	42
Qualitat dels serveis públics (fonaments de qualitat).....	44
Bibliografia	45

Agraïments i reconeixements



Aquests apunts han sigut confeccionats gràcies al treball realitzat pels alumnes dels grups del Programa de Doble Grau en Dret i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública i del Programa de Doble Grau en Sociologia i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública. Aquests materials s'han realitzat gràcies al projecte d'innovació educativa emergent: Learning by doing: generación de materiales innovadores para el aprendizaje en Formas de Organización Administrativa [PIEE_2023-2735093]

En concret, els alumnes que han participat són els següents:

Programa de Doble Grau en Dret i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública

Lucia Abril Viton, Laura Andreu Ros, Isabel Barrado Bachiller, María Eugénia Cabrera Rodríguez, Naiara Carrascosa Nohales, María Cervera Pérez, Jorge Santiago Cucó Marco, Raquel David Camarasa, Clara Eyme Rodríguez-Batllo, Vera García De Trinchera, Javier González Reig, Jose Hugo Hernández Prats, Carles Hervas Ruiz, David López García, Alejandra López Pérez, Lucía De Los Ángeles Manresa Amo, Jaime Marín Allepuz, Aitana Martín Cheli, Iker Martín Serrano, Lorena Martínez Jareño, Irene Martínez Peiro, Darío Matarredona González, Adrián Ochoa Selvi, Javier Olmeda Pérez, Ruth Ortiz Sánchez, Manuel Pavón Rodríguez, María Peláez Castillo, Álvaro Pérez Monrabal, Lucia Peris Benlloch, Helena Puchades Muñoz, Inés Ramírez Guitart, Gisela Meritxell Ribes Ribera, Jorge Rueda Mañes, Paola Rosalia Saeta Ramirez, Roser Sánchez Campos, Ana Vicente Gisbert

Programa de Doble Grau en Sociologia i Ciències Polítiques i de l'Administració Pública

Joel Aliaga Coves, Rubén Aparicio Vega, Lluís Aragó Chamorro; Yamina Benmansour Ferrer, Paula Estudillo Rodríguez, Clara García Carbonell, Javier Gómez Maestre, Óscar Ibarra Cabrera, Sofía Llàcer Muñoz, Lola Marco Alors, Ángela Carmen Márquez Ruiz, Noelia Martínez Prats, Eloi Martínez Royuela, Aina Mas Poquet, César Melero Bagues, Vera Mengual Amoros, Marta Montilla Collado, Rita Navarro Roig, Vicente Antonio Pañeda Rodríguez, Aida Parrilla Querol, SarayPeñarrubia Plaza, María Ribes Badenes, Darío Sánchez Gil, Lidia Sánchez Huguet, Joana Silvestre Vañó, Danylo Titenko, Pau Tudela Cucó

Nota aclaridora

La lectura i visionat d'aquests materials no garanteix tindre una bona qualificació a la part teòrica de l'assignatura. Tal com s'indica a la Guia de l'Assignatura hi ha una sèrie de materials que són bàsics i complementaris a cadascun dels temes que són necessaris per entendre en tot el seu alçanc l'assignatura.

Tema 1. La Ciència de l'Administració. Les Administracions Públiques i el Sistema Polític

Fonaments epistemològics de la Ciència de administració: objecte, abast i principals aproximacions.



Unes de les idees mare de la Ciència de l'Administració és la seua interdisciplinarietat. Té una relació directa amb la Ciència Política i, de fet, és part fonamental de la disciplina mare. Segons Baena, es pot definir la Ciència de l'Administració és, per tant, la part o branca especialitzada del sistema polític que estudia el subsistema administratiu, amb l'enfocament peculiar d'aquest, analitzant-ne les relacions amb els altres elements del sistema polític.

Aquesta sub-disciplina s'ha anat conformant mitjançant la sedimentació dels distints antecedents que han anat sorgint al llarg del temps. Des d'aquesta perspectiva trobem les Ciències Camerals i de la Policia a Alemanya i França respectivament que van sorgir als segles XVII i XVIII. Mentre que la primera feia referència a l'activitat de les cambres dels estats que tenien competències econòmiques, polítiques i financeres; la segon es basa en la gestió de la ciutat i tenia una relació directa amb la seguretat.

No obstant, no és estrany trobar també antecedents al cas espanyol. Així és pot referència a llibres com el Regiment de la Cosa Pública de Francesc Eiximenis o altres amb un tarannà més literari com és el cas de Mariano José de Larra i el seu "Vuelva usted Mañana".

La disciplina té, a més, diferents formes d'entendre's en funció del seu desenvolupament. Si a Europa, per exemple, es va desenvolupar al voltant de Max Weber i els seus escrits i va tindre un caràcter més bé, interdisciplinari; als Estats Units d'Amèrica els avanços se centraven a la millora de la gestió. Aquests es van fer en línia amb les tendències de gestió d'inicis del segle XX com són el Taylorisme y la Teoria General de l'Administració de Fayol. Un dels pares de la Ciència de l'Administració americana va ser el president Woodrow Wilson que va recolzar la idea d'una Administració Pública i professional.

Segons Aldeguer (2015) la Ciència de l'Administració s'encarrega, entre d'altres de les següents matèries:

Taula XX. Matèries pròpies de la Ciència de l'Administració

Matèries pròpies de la Ciència de l'Administració	
Entorn polític-administratiu,	Història de l'administració
Estructura administrativa,	Història del pensament administratiu
Recursos tecnològics, financers i materials,	Sistemes administratius comparats
Objectius,	Burocràcia Pública
Recursos Humans	Institucions administratives
Processos Administratius	Modernització
Relacions intra i interadministratives	Administrativa
Innovacions Administratives	Planificació i la pressupostació públiques
Teoria de l'administració pública	

Font: adaptat de Aldeguer (2015).

Respecte a la utilitat d'aquesta subdisciplina, s'ha de destacar que és important per a certs perfils que treballen a l'àmbit públic, però també al privat i al tercer sector. Des d'una perspectiva pública, els estudis impartits a Ciència de l'Administració poden ser d'interès per a futurs gestors de serveis públics, ja siga a una institució o un organisme desconcentrat amb dependència funcional de la mateixa. També, pot convertir-se en un alt funcionari que desenvolupe processos i activitats de gran valor afegit per a la institució. Inclús poden ajudar als analistes i gestors de polítiques públiques a conèixer l'arena en el que es desenvolupa l'acció pública d'implementació. Des d'una perspectiva privada, els consultors públics, els assessors i els professionals del lobby han de poder maniobrar a l'àmbit polític-administratiu. Per això és molt important saber i comprendre el funcionament de les institucions polític-administratives. Per últim i fruit d'un entorn de governança, trobem també competències que són bàsiques per a qualsevol gestor o tècnic d'organitzacions no lucratives.

La Ciència de l'Administració és un camp fèrtil a Espanya on està representada a un grup permanent a l'Associació Espanyola de Ciència Política i de l'Administració¹. A més, hi ha certs instituts i grups d'investigació dedicats a l'estudi d'aquest fet. Alguns exemples són els següents: 1) Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), 2) Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid, 3) Instituto de Gestión Pública de ESADE, 4) Instituto Universitario de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB o 5) Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas de la UA.

A nivell internacional trobem grups de referència a l'European Consortium for Political Research (ECPR), el International Institute of Administrative Sciences (IIAS) o la International Political Science Association (IPSA), entre altres.

També hi trobem organitzacions de referència a l'àmbit llatinoamericà com és el cas de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o l'Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Administracions públiques, democràcia, legitimitat i entorn sociopolític.



El fenomen de l'administració està present a la majoria de països i s'adapta a les característiques pròpies de cadascun. Tants els estats amb un règim democràtic, com a aquells que no el tenen, tenen un aparell administratiu. Els processos de mundialització i globalització han produït moviments mimètics que han fet que la majoria de països del món compten amb

l'Administració. Amb la crisi de l'Estat del benestar comencen a sorgir moviments mimètics que produeixen l'adopció de mesures de reforma del sector públic.

No obstant, la importància de l'Administració és encara important, donat que és el principal actor que materialitza les decisions polítiques i les dota de forma. Si ve, com s'ha comentat, ha hagut un interès en separar la política de l'Administració, a

¹ <https://aecpa.es/es-es/politicas-y-gestion-publica/pages/155/>

l'actualitat aquesta situació és complicada als règims democràtics, donat que la política i l'Administració han de cooperar per a poder dur a terme polítiques públiques (Pardo-Beneyto, 2022).

A l'àmbit espanyol, la seua història i el trencament que va suposar la transició a la democràcia la va portar a canviar de forma notable a l'últim terç del segle XX. La transició a la democràcia va fer canviar gradualment el tarannà de l'Administració pública al seguir la tecnificació dels anys 60, però també canviant la naturalesa de les decisions al afegir el component democràtic. Els polítics van passar a ser l'estament propi de l'àpex estratègic. L'estat de dret va provocar que totes les decisions i actuacions públiques estigueren estipulades a les normes. Així mateix, l'entrada a la Unió Europea va suposar una apertura dels mercats de bens i serveis a l'economia mundial. Aquest fet va produir també una apertura de la prestació de bens i serveis a actors de naturalesa privada. Aquesta apertura no es va produir solament a l'àmbit econòmic i es que la internacionalització ha sigut intensa als últims anys. Fruit de la mateixa i com a mode d'homologació amb la resta dels països del nostre entorn, Espanya va construir als anys 80 un Estat de Benestar adaptat a la tradició mediterrània i que tenia en compte les carències i problemàtiques de la crisi econòmica i institucional produïda a l'últim terç del segle XX (Colino, 2017).

Aquestes dinàmiques, juntament amb la generació d'una societat del coneixement en la que les tecnologies de la informació i la comunicació són essencials, han produït una societat oberta i plural, la qual té necessitats i expectatives cada vegada més complexes.

L'Administració Pública a l'Estat democràtic: característiques, Unió Europea i context internacional (globalització).

Les institucions públiques han sofert un augment de la seua grandària de forma considerable per a enfrontar-se als reptes de l'entorn. Per això, s'han produït diferents canvis que han suposat un canvi substancial a la morfologia de l'Administració Pública. Per una banda, la descentralització tant territorial com

funcional ha buscat atendre tant les demandes de la ciutadania com tindre una disposició contingent per enfrontar-se a aquest entorn.

A més, la globalització ha suposat la adopció de tècniques i elements provinents de les organitzacions internacionals com, per exemple, l'OCDE i de la Unió Europea. A causa d'aquesta tendència al isomorfisme internacional, s'han format moviments de defensa del fet local i de la cerca de la singularitat.

Tots aquests efectes han impactat a les característiques clàssiques de les Administracions Públiques i han suposat la modificació de les funcions institucionals. Aquestes són variables i poden agrupar-se en tres: 1) regulació de comportaments i activitats tant individuals com grupals, 2) la prestació de béns i serveis i, 3) la transferència de recursos financers.

Aquests processos isomòrfics també han impactat sobre les característiques bàsiques de les Administracions públiques. Aquestes són les següents:

1. S'ha multiplicat l'àmbit d'actuació i les seues dinàmiques: Si abans només es tenia cura de sectors tradicionalment liberals com les relacions exteriors, l'exèrcit i la seguretat; a l'actualitat es proveeixen altres serveis com educació, sanitat, serveis socials. Açò ha provocat que la tradicional prestació pública tinga en compte altres formes de provisió com la concessió o la concertació.
2. Especialització funcional: Donat aquest increment de funcions, s'ha produït una especialització organitzacional que va més enllà de les característiques bàsiques de la burocràcia weberiana.
3. Tecnificació del personal: A aquesta especialització se suma a la fragmentació produïda a l'organització administrativa clàssica i a una tendència al disseny de llocs de treball en els que es prima l'especialització funcional dels empleats públics i la seua tecnificació.

Les diferents visions de l'Administració

A l'actualitat, la forma en la que es percep l'Administració pública són variades i estan molt lligades a la visió que es té sobre la intervenció estatal. En aquest sentit, hi ha diferents formes de veure i entendre l'Administració Pública. Seguint a Colino (2017), es pot afirmar que són tres les formes d'entendre l'Administració.

La primera d'aquestes les percep com entitats singular, ja que la seua acció està determinada pel dret públic i l'exercici del monopoli de la violència. El seu funcionament està influenciat per les pressions produïdes, principalment, per la política i altres institucions. Aquestes pulsions donen lloc a una demanda de transparència i d'un comportament exemplar per part dels servidors públics.

Hi ha altres percepcions que pensen que tant les organitzacions privades com les públiques són iguals. Per això, les seues formes d'actuació, així com les necessitats de l'entorn demanen característiques semblants a ambdós tipus d'organitzacions. Un exemple d'aquesta dinàmica és que les institucions públiques actuen mitjançant paràmetres com l'eficàcia i l'eficiència, mentre que les empreses comencen a fomentar valors socialment responsables.

Per últim, hi ha una corrent que determina que el mercat i les empreses són les úniques que poden proveir mercats. Per a aquesta visió, les institucions públiques són una degeneració de les institucions de mercat i, en conseqüència, són ineficients. Per això, la provisió privada de béns i serveis és l'única vàlida. L'estat ha de ser mínim i, si per necessitat, hi haguera una Administració pública, aquesta hauria d'adoptar mesures pròpies del sector privat.

A mode de resum, la taula 1.1 recull les característiques diferenciadores entre sector públic i sector privat:

Taula 1.1. diferències entre sector públic i sector privat

Finalitat	• Públic: interès general • Privat: guanyar diners, complir les seues metes...
Direcció	• Públic: Representants polítics • Privat: Propietari
Publicitat	• Públic: Transparència i rendició de comptes • Privat: Registre Mercantil, Opinió pública...
Dret	• Major intensitat del Dret a las institucions públiques sobre les privades.
Gestió	• Públic: interorganitzacional i intergovernamental • Privat: empresarial

Grup	• Públic: Ciutadà
Objectiu	• Privat: Client
Tecnologia	Públic: Problemes en la generació de dades Privat: L'obtenció d'informació és més fàcil

Font: elaboració pròpia a partir de Colino (2017).

En tot cas i siga la forma en la que es percep l'Administració pública i la seua actuació. Aquesta ha d'estar alineada amb l'interès general. L'objectiu es simple, ja que sense legitimitat és complicat poder sobreviure a un entorn en el que la visió d'allò que és públic és canviant i fràgil. Aquells encarregats de prendre les decisions han optat per realitzar reformes de diferent tarannà amb l'objectiu d'aconseguir regenerar la legitimitat perduda. D'ahí que s'hagen adoptat tècniques neoempresarials i neopúbliques entre altres. Així mateix, l'adopció de noves tecnologies cada vegada més disruptives ha dut a canviar la morfologia clàssica de l'Administració pública.

Relacions de les Administracions públiques amb altres institucions, actors, societat civil

Colino (2017) seguint a Sterling ha realitzat una breu caracterització dels diferents actors que interaccionen amb qualsevol Administració Pública. Aquest està resumit a la taula 2:

Taula 2. Principals actors que configuren el camp d'acció de l'Administració pública

Govern	Els governs, aquells que exerceixen políticament el poder executiu, són els encarregats de definir els objectius i prioritats de la institució. En cert sentit, controlen la institució i tenen funcions de reglamentació, així com d'impuls legislatiu. Una de les figures més destacables al gabinet ministerial són els assessors polítics. La seua funció és dotar d'informació a l'estament polític per a la realització de les seues funcions. Així també, sol executar tasques informals d'impuls de l'Administració.
--------	--

Parlament	Si bé el govern exerceix el lideratge de la funció legislativa, els parlaments compleixen amb les funcions bàsiques de legitimació de la legislació i del propi govern. Les majories són importants, sobretot, on el govern no té la majoria o es generen coalicions de govern. Dins dels parlaments solen situar-se altres òrgans com el defensor del poble, les entitats fiscalitzadores superiors o els òrgans de control extern; així com altres institucions de foment de la integritat i la lluita contra el frau i la corrupció.
Altres administracions	La descentralització del poder posada en marxa a Espanya ha provocat el sorgiment de relacions intergovernamentals. Aquesta ha provocat una distribució de diferents recursos. A l'actualitat els problemes públics ja no poden ser atesos per una única organització. Aquest fet provoca les competències no siguen exclusives, sinó que s'exerceixen de forma col·laborativa amb la resta d'institucions.
Tribunals	Als jutges i tribunals els correspon el control de la legalitat dels actes emanats de l'administració mitjançant la jurisdicció contenciós-administrativa. A Espanya, el control constitucional i de drets fonamentals es fa mitjançant el Tribunal Constitucional que és una entitat fora de la jerarquia judicial.
Grups d'interès	A tots els sistemes polítics hi ha grups organitzats que volen influir en l'agenda política. Aquests solen organitzar-se de diferents formes i solen incidir mitjançant accions de lobby per a que els governs legislen i actuen en funció dels seus interessos de part. Aquests solen representar a diferents col·lectius amb uns objectius concrets. Tal com veurem, Peters (1999) ha classificat les seues relacions amb l'estat de diferents formes.

Xarxes de polítiques públiques	Es tracta de l'organització d'actors públics i privats que s'articulen al voltant d'una política pública. En aquestes es donen dinàmiques de negociació, cooperació i competició per a aconseguir els objectius de cadascuna de les parts.
Ciutadans	Els ciutadans individuals poden ser part fonamental de la prestació de serveis. De fet, són necessaris per a la posada en marxa de molts dels serveis que s'ofereixen a les institucions públiques. Així mateix, poden participar de la seua conformació mitjançant el co-disseny, la co-creació i la col·laboració. Per últim, poden opinar de la qualitat dels serveis públics.
Mitjans de comunicació i opinió pública.	Els mitjans de comunicació es converteixen en els conformadors de l'opinió pública. Aquests distribueixen la informació a la ciutadania d'allò que ocorre a l'àmbit polític-administratiu. Així mateix, exerceixen funcions de gos guardià i de denúncia dels abusos del poder públic. Les opinions dels mitjans de comunicació conformades a la seua línia editorial poden determinar els continguts de les polítiques públiques de qualsevol institució.

Font: elaboració pròpia a partir de Colino (2017).

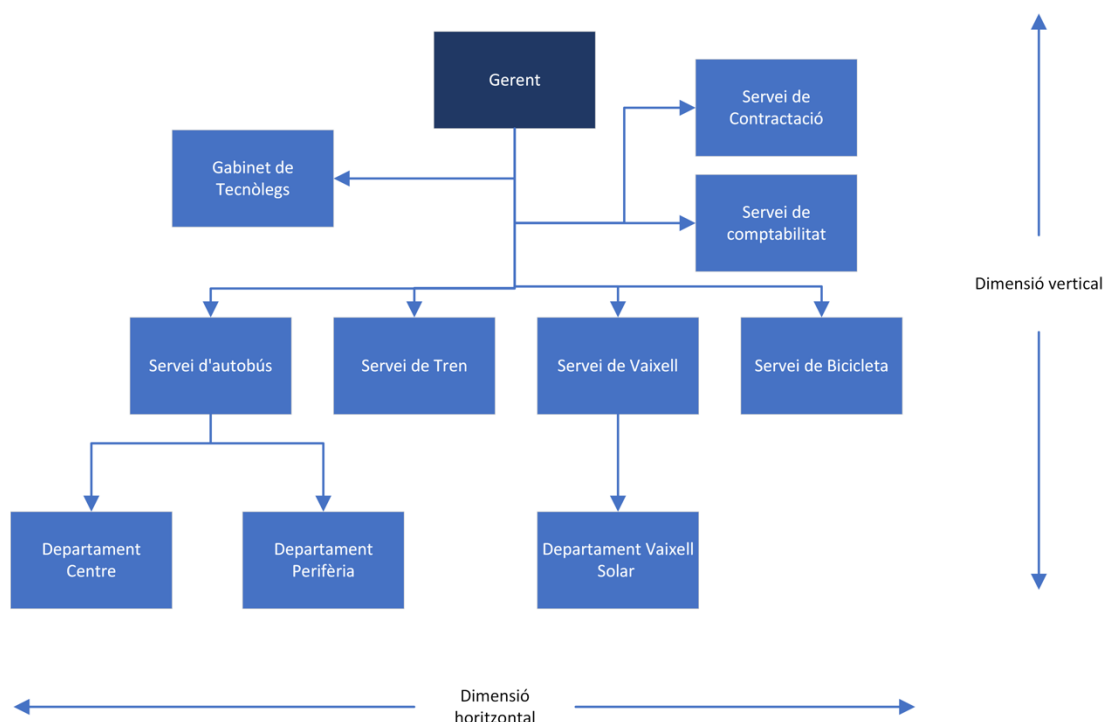
Tema 2. Funcions, estructures i processos de les Administracions Públiques

Dimensions bàsiques de les estructures administratives ²

Dimensions horitzontal i vertical

Segons Ramió (1999) hi ha dues dimensions a una organització. Així, la jerarquia o dimensió vertical fa referència a la divisió en nivells jeràrquics d'una institució mentre que la divisionalització o dimensió horitzontal determina el grau d'especialització a l'àmbit institucional.

Diagrama 2.1. Exemple de dimensions



Fuente: elaboració pròpia.

En base a aquesta distribució, la divisionalització a l'Administració pública pot donar-se de la següent forma:

- Divisionalització funcional: la dimensió horitzontal es divideix per serveis o productes (beneficis: mitjans de control, simplificació de la formació dels empleats; problemes: fragmentació, descoordinació).
- Divisionalització per serveis públics: la unitat gestiona un servei de forma autònoma (beneficis: funcions definides, especialització institucional; problemes: cost, falta de control, major formació de l'empleat públic).

² Aquesta part del temari seguirà el treball realitzat per Ramió al seu llibre "Teoría de la Organización y Administración Pública".

- Divisionalització per collectius ciutadans: els serveis s'articulen per beneficiaris, generant variacions segons el segment poblacional (beneficis: focalització; problemes: problemes en la definició de las categories).
- Divisionalització territorial: els serveis s'ordenen en territoris (beneficis: proximitat al servei, prioritat a temes locals; problemes: disseny poc econòmic, problemes de comandament, necessitat de major formació).
- Divisionalització matricial: es combinen dos criteris a la seua conformació (beneficis: s'adequa a l'entorn, optimitzat; problemes: es trenca la unitat de comandament, directius amb experiència).

Els llocs de treball

Al igual que qualsevol altra organització, les persones són la unitat conformadora de l'organització. Al cas de l'Administració pública els llocs de treball són la unitat mínima de l'estructura administrativa. Aquests es dissenyen en funció de l'amplitud i la profunditat de les competències. Quan més ampli és un lloc de feina més polivalent, és a dir, més tasques serà capaç de dur a terme, mentre que si el lloc de feina és més profund, més especialitzat hi serà.

Tipus d'unitats

Les unitats administratives poden ser sectorials/verticals o comuns/horitzontals. Les primeres presten els seus serveis a la ciutadania i el públic en general, mentre que les segones són les encarregades de dotar de serveis a les unitats administratives sectorials/verticals.

Tipus de models alternatius d'organització administrativa

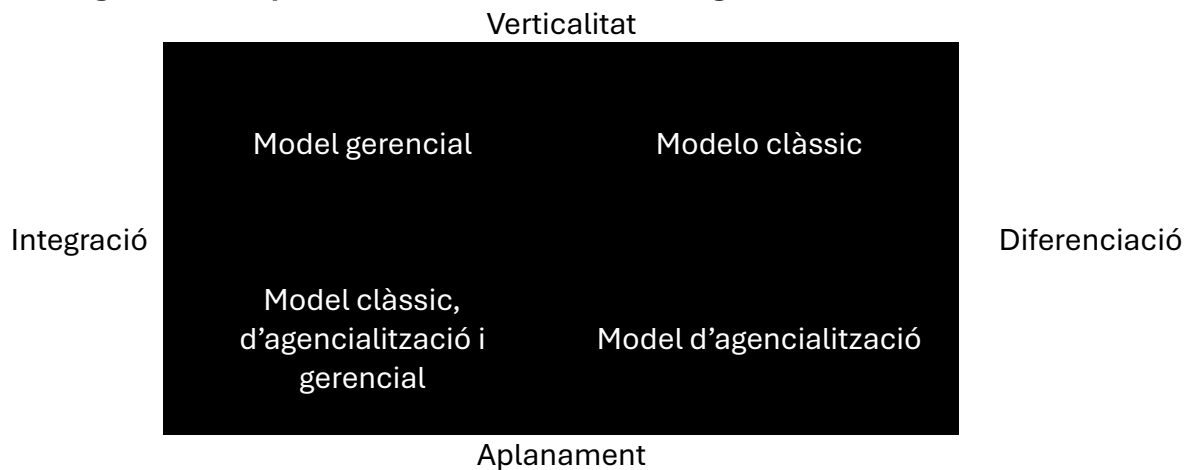
Segons Ramió (1999), són quatre les tipologies o models d'estructura que poden donar-se a una Administració pública:

- El model clàssic- burocràtic és el que ha sigut habitual fins ara. Es pot afirmar que és el que es correspon amb el model weberianà. Per això, compta amb una verticalitat acusada, produint un distanciament entre els centres de decisió i allà on està el nucli d'operacions. Aquesta configuració es dona per poder pal·liar l'excessiva especialització que sol donar-se a aquest tipus

d'organitzacions. D'altra forma podria soscavar-se la unitat d'acció de l'Administració. Com a conseqüència d'aquest fet és lent i rígid a l'hora de prendre decisions i d'executar-les.

- El model d'agencialització també s'anomena fragmentat pla. Aquest sorgeix de la idea de que és millor comptar amb organitzacions més planes on la presa de decisions es realitzi amb menys escalons que al model tradicional. Per això, parteix de la idea de dividir les grans administracions públiques clàssiques a organitzacions més menudes i més operatives. El principal handicap d'aquesta forma d'organitzar-se és que es produeix una fragmentació per àrees a la presa de decisions.

Diagrama 2.2. tipus de models alternatius d'organització administrativa



Font: Ramió (1999).

- El model gerencial (també anomenat integrat jeràrquic) tracta de superar els problemes del model fragmentat rígid, generant llocs jeràrquics amb un poder de decisió per a peces clau de l'organització. Aquest utilitza les gerències per superar la segmentació i garantir la unitat de gestió. El problema principal d'aquest model és que no supera els problemes a la presa de decisions, ja que sol tindre una organització a la qual no es canvia la seua jerarquia.
- Altra opció és la utilització d'un model mixt on s'estudie els problemes de verticalitat i fragmentació combinant les múltiples eines de cadascun dels models anteriors.

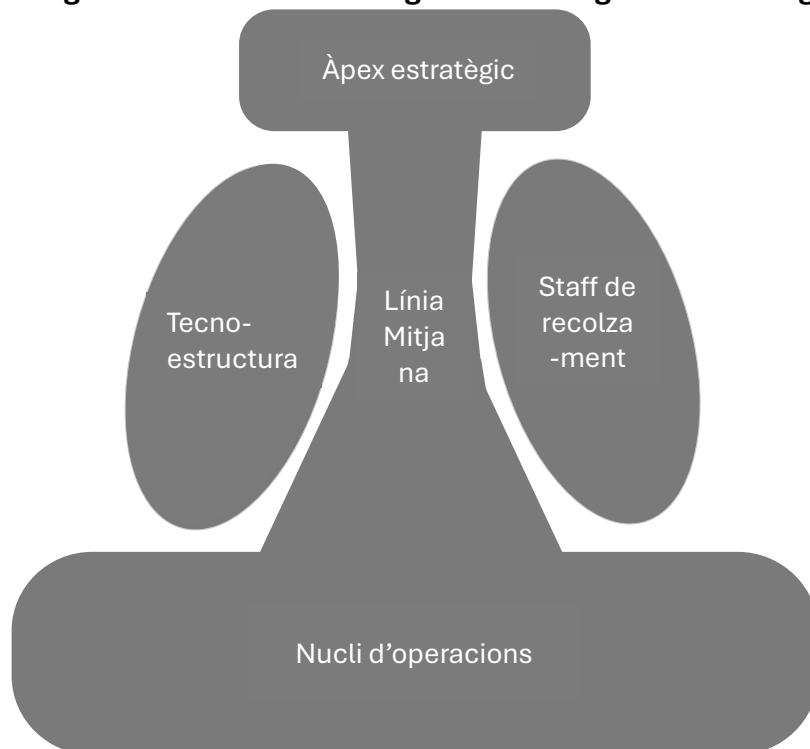
Tipologies i models d'estructures, coordinació i control

Per a la definició d'aquests elements de l'organització va a seguir-se el llibre anomenat: “La Estructuración de las Organizaciones” escrit per Henry Mintzberg. Aquest s'utilitzarà per a definir les parts, els dispositius de control i els diferents tipus d'organització.

Parts de l'organització

L'organització pot dividir-se en cinc parts (diagrama 2.3):

Diagrama 2.3. Part d'una organització segons Mintzberg



Font: Mintzberg (2012).



- L'àpex estratègic és la part de l'organització que se situa a la part més alta. Aquesta sol estar conformada pel polític electe, pel gerent o per directius de nivell superior. Inclús, hi ha governs on se situa el corresponent òrgan col·legiat (per exemple: el Consell de ministres o la Junta de Govern Local). És la part encarregada de materialitzar la missió i la visió de la institució. Sol controlar el repartiment de recursos, ja que és la part de l'organització que determina les prioritats. En aquest sentit fixa els objectius i l'estratègia.

- La línia mitjana connecta l'apex estratègic amb les estructures més properes al ciutadà o client. Es pot afirmar que és el nexa en el que s'operativitza la missió i visió de l'organització en postulats concrets. Són els encarregats de controlar als seus subordinats i de fer descendir les ordres. Així mateix, es dediquen a ordenar la comunicació entre la part alta i baixa de l'organització. A les entitats públiques aquesta part es divideix en dos (Pardo-Beneyto, 2022). Açò s'explica perquè una part pot ser designada únicament per l'estament polític mitjançant criteris com la confiança, mentre que l'altra té una procedència funcional.
- La tecnoestructura està conformada pels tècnics i els analistes de l'entorn que són els encarregats de dissenyar els processos, els productes o les accions formatives de l'organització. Exerceixen una doble funció donat que, per una banda són analistes de l'entorn; mentre que per l'altra s'encarreguen de l'estratègia i de la posada en marxa de la normalització.
- L'staff de recolzament està format per diverses unitats especialitzades que estan dedicades a donar suport a les tasques principals de l'organització. Es podria afirmar que a aquesta part hi conviuen una sèrie de departaments que són importants per a l'organització, però no imprescindibles.
- Per últim, el nucli d'operacions engloba a aquelles unitats organitzatives a les quals es divideix l'organització i que realitzen els processos bàsics destinats a la provisió de productes i serveis a la ciutadania. Tenen funcions relacionades amb la compra de subministres i matèries primeres, la generació de valor a través del procediment productiu o de servei i de la distribució dels mateixos. A més, inclouen matèries de suport al procés de producció.

Dispositius d'enllaç i control

Aquestes parts de l'organització es relacionen entre si de forma variada i mitigan el treball per separat de cadascuna de les seues parts. Segons Mintzberg hi trobem els següents dispositius d'enllaç i control:

Les organitzacions de qualsevol institució, ja siga pública o privada, necessiten unes eines de coordinació perquè tota l'organització funcione com un tot. Basant-

se en aquest objectiu fonamental, Mintzberg (2012) determina que aquests



mecanismes són els següents:

- L'adaptació mútua és un mecanisme de control no formalitzat i que es basa en la comunicació entre persones d'una mateixa organització. Aquesta es produeix mitjançant un diàleg on els defineixen els límits de treball de cadascuna de les parts o treballadors que componen l'organització. Aquesta sol

donar-se en organitzacions menudes i simples.

- La supervisió directa es basa en la jerarquia i com hi ha llocs a l'organigrama que s'encarreguen de programar el treball a realitzar per l'organització. Aquesta es configura des de l'àpex estratègic i la línia mitjana. Aquesta forma d'enllaç es basa en les facultats de regulació, programació i inspecció.
- Per últim, la normalització es dona de varies formes. Aquella que es fonamenta en els coneixements aconsegueix estandarditzar els procediments, els coneixements o les característiques pròpies del producte.

A aquests dos s'han de sumar els referits per Ramió (1999) i que han de veure amb l'ús d'òrgans col·legiats. Les unitats de coordinació tenen com a instrument fonamental les reunions i són un reflex de la institucionalització d'aquests instruments. Dos són els tipus d'unitats a tindre en compte:

- Comitè Permanent: És una agrupació més estable entre distints departaments que es convoca per a comentar temes d'interès.
- Grup de treballs: Es tracta d'estructures que es creen per a la realització de treballs concrets.



Tipus d'organitzacions

La conjunció i importància de les parts de l'organització amb el paper destacat d'algun dels dispositius d'enllaç i control han portat a la generació d'una sèrie d'arquetips que han sigut reconeguts per la

literatura científica sobre organitzacions. Mintzberg (2012) determina que cinc són els tipus d'estructures predominants:

- L'estructura simple és el model més senzill d'organització i acostuma a donar-se a institucions poc desenvolupades. Per això es pot afirmar que el seu nivell d'estructuració és baix. En aquest sentit la tecnoestructura i l'staff de recolzament són mínims. La coordinació sol donar-se mitjançant la supervisió directa, ja que el poder sol està a l'àpex estratègic.
- La burocràcia maquinal és el model organitzatiu basat a les teories d'autors com Max Weber, Taylor o Fayol. Les tasques realitzades al si de l'organització estan fragmentades pel nivell d'especialització i són repetitives. El seu dispositiu d'enllaç més assenyalat és la normalització de processos realitzada per la tecnoestructura, que és la part més ressenyada. Donada l'especialització funcional, existeix una línia mitjana prou prominent i amb molts nivells jeràrquics. Les tasques de recolzament estan separades del nucli d'operacions, on trobem un gran nombre d'unitats de tipus horitzontal. Mentre que l'àpex estratègic té un alt interès en monitoritzar el funcionament de l'organització, el nucli d'operacions funciona amb un alt grau d'especialització funcional. Per això es necessita estandarditzar la forma en la que treballa l'organització.
- La burocràcia professional normalitza els coneixements d'aquells que treballen a les unitats que presten serveis. Aquesta es produeix tant pels coneixements previs dels individus que formen el nucli d'operacions com per la formació a la institució. Per això, els propis professionals de l'organització tenen un control prou important del seu treball i la forma en el que el realitzen. En aquest tipus d'organització és el nucli d'operacions la part més important. Junt a aquest es desenvolupa un staff de recolzament per ajudar a aquells que generen valor a l'organització. La línia mitjana és curta, ja que el poder de decisió està descentralitzat a tota l'organització. Per últim, l'àpex estratègic s'encarrega, principalment, de relacionar-se amb l'entorn.
- La forma divisional es caracteritza per estar formada per organitzacions dotades d'autonomia i que estan unides a una matriu central. En

conseqüència, se superposen estructures on poden donar-se altres tipus d'organització com, per exemple, la burocràcia maquinal. La seua forma d'enllaçar-se és mitjançant la normalització del projecte. En quant a les competències de la matriu aquestes es dediquen a: a) el disseny del sistema de control del rendiment; b) el nomenament de directius; c) la direcció de les relacions externes; d) la realització de canvis, e) l'assignació de recursos i f) la provisió de serveis comuns, entre altres.

- Per últim, l'adhocràcia és una organització líquida amb una estructura àgil i que s'adapta orgànicament als objectius que hi vol obtenir. Els seus llocs de treball estan poc definits i solen tindre una amplitud de tasques que els fan polivalents. La forma en la que es controla el treball és mitjançant l'adaptació mútua. La descentralització del poder és selectiva i produeix una fusió entre els directius de línia, l'staff i les operacions. Són organitzacions molt creatives que solen treballar per equips de treball. Dos són els subtipus més ressenyats d'aquest tipus d'organització: Per una banda hi trobem l'adhocràcia operativa que tracta d'innovar des de zero i solucionar els problemes plantejats pels seus usuaris. Per altra, es tracta d'adoptar tècniques ja presents al mercat. L'àpex estratègic dibuixa els objectius, soluciona els problemes interns i defèn a l'organització davant e la societat.

Problemes, ineficiències i reptes de les estructures organitzatives públiques

Des d'una perspectiva organitzacional, les administracions públiques poden treballar a un escenari ineficient que pot dur-les a situacions on el seu funcionament es ressentia. Des de la perspectiva de la jerarquia, les institucions poden tindre múltiples nivells jeràrquics. Aquesta configuració provoca una falta de velocitat a la presa de decisions el que fa que la capacitat de reacció de les administracions públiques siga menor.

També, es produeix un excés de fragmentació entre unitats que provoca una inobservança de la missió i visió de l'organització. Aquesta fragmentació s'agreuja

amb una divisió rígida de les tasques produïda per un disseny de llocs poc polivalent i que tendeix a l'especialització funcional extrema.

De vegades, els procediments no estan ben definits, l'excessiva fragmentació, la conformació dels controls interns de l'organització i la burocratització excessiva donen lloc a un increment excessiu de les unitats horitzontals. Al remat, a aquesta situació, es produeix una pèrdua d'autonomia de les unitats organitzatives.

A l'actualitat, l'Administració pública es troba amb múltiples reptes com són: a) els processos de globalització, b) l'aparició dels populismes, c) la formulació de tecnologies disruptives, entre altres.

Anàlisi, disseny i rendiment d'estructures, funcions i processos administratius

Els processos de qualsevol institució són importants i poden ser definits com una conjunció d'activitats a les quals se'ls ha afegit valor (Pardo-Beneyto, 2023). Si aquesta ordenació es produeix de forma planificada i regulada pot definir com procediment. Els procediments a l'Administració pública estan regulats per les lleis de procediments i règim jurídic; a més, pot haver-hi legislació que desenvolupi procediments adaptats al fet regulat.

Qualsevol activitat d'una institució pública ha d'estar regida per una sèrie d'eines de gestió que ajuden a qualsevol de les parts d'una organització a obtenir resultats similars davant de similars circumstàncies. Aquesta forma de entendre l'acció pública es justifica per principis i drets com la igualtat davant la llei i la cerca de l'interès general. Per això, un procediment pot ser definit per un conjunt d'activitats afins i coordinades que serveixen per obtenir els objectius de l'organització i que s'utilitza de manera sistemàtica i reiterada. Això és possible perquè tots els passos i la forma en la que es realitza està totalment descrita i regulada, reduint la variabilitat de les accions de l'administració.

Tot procés o procediment està compost per activitats que són un conjunt d'operacions realitzades per una persona o unitat que materialitzen les seues funcions. El personal, en conseqüència, té unes tasques assignades a aquesta cadena de valor i que ve determinada pel seu lloc de treball.

Segons Ramió (1999) els processos i els procediments poden generar valor a diferents matèries:

- 1) Serveixen per a planificar, en tant en quant, se realitzen activitats per definir els objectius de l'organització i els resultats de la seua activitat. Podria dir-se que aquests processos serveixen per definir tot allò que va a produir-se a l'organització. En aquest sentit, alguns exemples són: definir la missió i la visió, definir els objectius, realitzar diagnosi, previsió o prospectiva, confeccionar, l'estratègica, definir la programació o dur a terme tasques de pressupostació.
- 2) També, hi ha processos que serveixen per a organitzar, estructurar i integrar les activitats, i les recursos per complir la missió de l'organització. Aquests estan relacionats a matèries com: el disseny de procediments, la conformació d'estructures, serveis i llocs, així com la coordinació de les diferents unitats.
- 3) Altres processos estan dedicats a seleccionar al personal per a ocupar llocs adients dins de les seues competències. Per això, aquests es dediquen a la selecció de personal, la formació i el desenvolupament professional, entre d'altres.
- 4) Un altre grup d'aquest es dedica a dirigir l'organització mitjançant la concatenació d'activitats com: la coordinació, la delegació, la motivació, la gestió de conflictes i la generació de lideratges.
- 5) Per últim, existeixen altre tipus de procediments els quals s'asseguren la progressió del sistema mitjançant la planificació. Aquest es basen amb els sistemes d'informació, la mesura de resultats, les accions correctives i el compliment dels objectius, entre d'altres.

Tema 3. Els actors i la gestió del conflicte en les administracions públiques³

³ No es desenvolupa la part relacionada amb la pressa de decisions donat que aquesta s'imparteix de forma més desenvolupada a l'assignatura Anàlisi i Avaluació de Polítiques Públiques.

Models de relació entre la burocràcia i els actors públics: dirigents polítics, grups d'interès i partits polítics.



Per a la realització d'aquesta part es seguirà la teoria de Peters (1999) sobre les relacions entre grups d'interès i les institucions públiques. Així, les relacions que poden donar-se a les institucions públiques poden ser internes o externes. Les internes són les relacions que es donen dins de l'oficina i serveixen per recollir la informació provinent dels partits polítics, els grups d'interès i altres actors. Per contra, les externes es refereixen a les activitats polítiques que estan enfocades al manteniment i creixement de l'organització. A més d'aquest continu, s'ha de fer menció a si aquestes relacions són formals o informals. Fem referència a les primeres quan es tracten de contactes realitzats dins dels canals habilitats per les institucions per a això, mentre que les informals es produeixen fora dels canals oficials.

Tabla 3.1. Exemples de tipus de relacions de l'Administració segons Peters

	Intern	Extern
Formal	Relació administrador/polític	Pressupostació: rendició de comptes
Informal	Lobby administratiu	Recolzament públic

Font: Peters (1999).

Tal com pot comprovar-se, els tipus de relacions que hi són presents poder ser de naturalesa variable. Alguns exemples als que fa referència Peters(1999) són els següents: Si les relacions són internes i formals, es farà referència a les relacions entre el polític i els empleats públics. Si, en canvi, són externes i formals seran interaccions com les que es donen a una oficina de control respecte al pressupost. Si, per contra, són externes i formals es fa referència als lligams que es produeixen entre els representants dels grups d'interès i els empleats públics. Per últim, si les relacions són externes i informals es podria donar el cas en el que es done un recolzament públic sobre les decisions i mesures posades en marxa per les institucions.

Relacions amb els grups d'interès

Els grups d'interès i les administracions públiques tenen relacions estretes ja que són essencials per a que el sistema polític funcione correctament. No obstant, aquesta és paradoxal donat que mentre l'Administració Pública busca l'interès general i la imparcialitat, els representants dels grups d'interès fomenten els objectius dels seus afiliats i els interessos especialitzats. L'Administració, a més, propicia la generació de múltiples portes d'entrada donada la seua disgregació i la generació de múltiples òrgans. No obstant, la relació ambdós és beneficiosa perquè mentre l'Administració necessita suport polític i la influència dels grups d'interès, aquests últims volen influir en les decisions polítiques.

Les relacions poden ser de les següents formes:

Taula 3.2. Tipus d'interacció entre grups d'interès i l'Administració Pública

Tipus	Abast	Influència	Estil	Impacte
Legítim	Ampli	Gran	Regateig	Redistribució/ Autoregulació
Clientela	Estret	Moderada	Simbiosi	Autoregulació/ distribució
Parentela	Estret	Moderada	Parentesc	Regulació/ distribució
Il·legítim	Variable	Cap/gran	Confrontació	Cap/ Redistribució

Font: Peters (1999).

Les interaccions legítimes

Aquest tipus implica un reconeixement de que els grups d'interès tenen un espai dins del sistema democràtic. En conseqüència, es pot afirmar que s'accepta un rol actiu legal i oficial en el procés de presa de decisions.

Són varis els exemples d'aquest tipus de relacions. Un dels més importants és la generació d'infraestructures on la presa de decisions es comparteix amb el govern. Tant les comissions com els grups de treball formats per grups d'interès poden tindre un paper prominent a la presa de decisions.

També són importants les xarxes i comunitats de polítiques. En aquestes es donen relacions més orgàniques entre els grups i l'Administració Pública. Aquestes es

produeixen, principalment, durant les fases del cicle de polítiques públiques. Les comunitats de polítiques són un concepte similar. No obstant, les comunitat de polítiques són organitzacions més tancades que les primeres i amb connexions molt més estretes (Klijn, 1998).

A més, hi ha països que practiquen una mesura anomenada com consulta requerida que se substància amb el qüestionament sobre els canvis i les noves polítiques als grups d'interès.

Per últim, aquests grups d'interès poden convertir-se en implementadors de les polítiques públiques dins d'un paradigma de governança pública.

Les interaccions de clientela

Les interaccions de clientela es caracteritzen per estar condicionades per les percepcions de les Administracions Públiques. En concret, els empleats públics perceben una legitimitat especial cap a un grup en particular i el tracten com a un representant natural al seu sector.

Les relacions estan restringides a aquest grup, ignorant, en conseqüència, a la resta de membres del sector. Açò pot produir biaixos a l'acció pública al no tindre més visió que la del grup privilegiat.

D'aquesta manera es produeixen intercanvis basats a relacions de clientelisme on el grup d'interès veu com hi ha un reflex del seu interès a les polítiques públiques a canvi de recolzament polític. En última instància pot dur a dinàmiques poc transparents i que donen lloc a favoritismes. Per últim, s'ha de destacar que aquests grups d'interès poden accedir a l'Administració des de múltiples portes d'entrada segons els decisors i la matèria. S'ha de tindre en compte que els empleats públics competeixen entre sí i és una dinàmica que pot afavorir la generació de grups d'interès privilegiats.

Les interaccions de parentela

Les interaccions de parentela estan basades en el vincle existent entre un grup d'interès i un partit polític. Aquesta relació prèvia duu a que el grup d'interès siga predominant. De fet, l'estreta connexió entre grup d'interès i partit polític duu a una sublimació de l'Administració Pública i la seua autonomia. És una situació que sol donar-se en situacions on existeix un partit polític dominant.

Aquesta relació ha sigut, tradicionalment, als partits polítics d'esquerra. Els sindicats han tingut uns vincles històrics amb els sindicats el que ha permès que aquests tinguin un pes específic a la pressa de decisions.

En conseqüència, la seua legitimitat es basa amb les connexions amb el partit. D'aquesta manera, hi ha altres grups que queden fora dels canals habituals de contacte amb aquestes institucions de la societat civil. Açò pot generar una percepció de favoritisme i que l'Administració Pública no està essent objectiva ni està lluitant pels interessos generals. No obstant, dibuixen un escenari on les necessitats de cooperació i coordinació a l'hora d'implementar polítiques queden satisfetes.

Les interaccions il·legítimes

Aquests tipus d'interaccions està caracteritzada per donar-se fora dels canals habituals i oficials. Els grups d'interès il·legítims són considerats així tant pel seu propi sector com per les Administracions Públiques a les que volen influir. La seua influència, donada la seua consideració, sol ser escassa i amb efectes limitats. Per això, per a donar-se visibilitat solen realitzar accions de participació política no convencional i, inclús, violenta.

La participació d'aquests grups als canals habituals és un fet. No obstant, la seua efectivitat és nul·la o molt limitada, ja que les seues propostes solen ser ignorades o rebutjades. Es pot afirmar, en conseqüència, que els grups il·legítims no tenen una via clara per ser escoltats, el que suposa la seua marginalització de facto.

Directors i empleats públics.

A l'àmbit públic la política i l'administració compliquen la forma en la que es prenen les decisions. Els partits polítics marquen les línies preferents tenint en compte el seu programa electoral que forma part de l'oferta a unes eleccions (Bartolini, 1988). La funció directiva és primordial a qualsevol organització i segons Baena del Alcázar (2005) està legitimada indirectament pel procés burocràtic i és caracteritzada per la temporalitat i la falta d'especialització funcional. El personal directiu és essencial, ja que són els encarregats de liderar les Administracions Públiques (Ramíó i Alsina, 2016).

Aquesta línia directiva, està formada per persones que formen part de la funció pública, encara que solen primar-se perfils de fora de les institucions públiques. En aquest sentit, es pot afirmar que aquests llocs, poden composar-se per persones que estan fora de la carrera administrativa i per aquells que sí que ho estan (Aberbach et al., 1981; Hood, 1991; Olías de Lima, 2001; Parrado, 2004; Peters i Pierre, 2004).

Les seues activitats tenen un component alt d'influència, lideratge i control. A més, són els encarregats de reduir les turbulències i fomentar el caràcter adaptatiu de la institució. Els directius, ja siga a l'àpex estratègic o a la línia mitjana s'encarreguen de: a) definir la missió de l'organització i modular el seu comportament a l'entorn; b) exercir com a representants, motivar i donar exemple; c) conformar un paper de coordinador per al manteniment de la unitat d'acció i d) minimitzar i mediar davant qualsevol conflicte (Agranoff i McGuire, 1999; Crozier i Thoenig, 1993; Selznick, 1957; Mintzberg, 2009).

La politització de les Administracions Públiques: les relacions entre política i administració

Les diferents figures a les institucions públiques

Tal com s'ha dit anteriorment, les institucions públiques estan dividides en dos tipus d'òrgans i llocs a l'organització. Per una banda es compta amb una sèrie de llocs que tenen una legitimitat política directa o indirecta. Per l'altra hi ha llocs que compten amb una legitimitat basada en el poder extern i per passar un procés selectiu marcat pel mèrit i la capacitat.

Dins de la primera divisió es troba el polític que és el representant de la ciutadania i que compta amb la legitimitat emanada de les urnes. Els polítics poden provenir del sector públic o del sector privat i poden ser el que s'anomena com polític professional (Katz i Mair, 1992). Els polítics estan acompanyats per personal eventual que són els encarregats de assessorar i donar suport a l'equip polític al poder.

Els empleats públics tenen múltiples funcions i graus de responsabilitat. Una de les figures importants és la d'Alt Funcionari que ocupa llocs de responsabilitat i té un grau de complexitat i especialització alt a la seua àrea de gestió. Així mateix trobem

tècnics a totes les parts de l'organització i personal administratiu o especialitzat. Els empleats públics poden estar enquadrats a Espanya a cossos generals o especialitzats i poden tindre naturalesa funcionarial o laboral.

Els personal directiu està a mig camí entre els dos estaments i, si ve se li pressuposa un component de professionalitat que va més enllà de la confiança personal o partidista que es té amb els integrants del personal eventual. Aquests poden tindre un caràcter tècnic o polític en funció de les activitats o funcions a desenvolupar.

Dins d'aquest tipus de personal hi trobem una figura que ha sigut teoritzada per Ramió (2017) i que s'anomena polítècnic. Aquest pot ser definit com aquell directiu que combina la legitimitat dels estaments polític i tècnic. Les funcions d'aquest tipus de perfil es basen amb una comprensió de l'estament tècnic que es barreja amb una sensibilitat política excepcional.

Diferents escenaris de relació entre la política i l'Administració

Segons Ramió (2017) es poden donar diferents relacions entre el funcionariat i l'estament polític:

1. Rellevància d'arguments de tipus polític o personal: En aquest tipus de relació, es prioritzen valors aliens al coneixement tècnic o a la forma de treballar. Per contra, es prioritza la col·locació d'un membre del partit i/o que tinga la confiança de la persona que està designant-lo al càrrec. Aquest escenari pot dur a que l'Administració Pública es polititze al no tindre en compte els coneixements tècnics ni la importància de l'interès general al treballar-se en coordenades de tipus polític únicament. També pot suposar la descapitalització de la institució al perdre a persones que compten amb coneixement i experiència a la institució.
2. Importància del saber fer i de la competència tècnica: es parteix d'una mirada tecnocràtica donant preeminència a la capacitat de l'empleat públic i el seu saber expert. Aquest pot donar a que es prenguen una sèrie de decisions que no compten amb recursos com la confiança i el consens polític. Açò s'explica per la falta d'adaptar les decisions a les necessitats i expectatives de la ciutadania que ha votat una opció partidista concreta. Un dels problemes que pot donar-se és la tecnificació extrema el que pot dur a

situacions a les que el funcionariat controla llocs clau que han de tindre una naturalesa política.

3. Relacions basades a una renúncia explícita del poder expert de l'empleat públic: En aquest context, l'empleat públic deixa d'aplicar els seus coneixements per a estar en connivència amb el polític. Aquesta decisió es pot prendre per a tractar de promocionar a la carrera professional i, per això, tracta d'oposar-se al que es proposa per part del polític. Aquest escenari provoca una degradació i descapitalització de la institució al llarg termini, ja que es dona prioritat a elements polítics per damunt del criteri tècnic.
4. El polític i el tècnic són novells als seus llocs a la institució. A aquest tant el polític com el tècnic solen créixer de forma conjunta, ja que el ser nous genera una afinitat especial. No obstant, cap dels dos coneixent de forma profunda la institució i això genera certes situacions d'incertesa.
5. Afinitat absoluta: ací el polític aconsegueix convèncer al funcionariat dels seus objectius i projectes de legislatura. El funcionariat, a més, convenç a l'estament polític i es comença a treballar conjuntament al pla de legislatura. Ambdues parts es respecten opinen i treballen per aconseguir un objectiu comú d'institució durant la legislatura.

Xarxes d'actors privats i comunitats epistèmiques: de la influència a la gestió.

Tal com ja s'ha comentat anteriorment, s'està a un entorn de governança on els problemes cada vegada més estan sent més global, complexos i complicats (Vallès, 2006). Així, la presa de decisions públiques i l'acció de l'administració no només té en compte les necessitats i expectatives de la ciutadania, sinó que hi ha una sèrie d'Stakeholder que busquen influir en elles. Aquests tenen una naturalesa variable i tenen un caràcter internacional i es poden trobar: organismes internacionals, ONGs i empreses multinacionals. Inclús hi ha organitzacions que són autònoms i que intervenen a les decisions públiques invocant un caràcter tècnic. Entre aquests actors hi destaquen les comunitats epistèmiques (Olmeda y Parrado, 2000).

Aquestes tenen característiques que les fan importants en aquest procés de conformació de l'acció polític-administrativa. En concret, promouen una identificació dels interessos dels estats, així com de les preferències i objectius. Aquestes xarxes estan composades per científics, especialistes i professionals de reconegut prestigi a una temàtica determinada.

Les comunitats epistèmiques col·laboren al disseny de les polítiques públiques proposant característiques adients. Són importants, ja que exerceixen un poder sobre la difusió d'informació i idees i ajuden a disseminar bones pràctiques – almenys aquelles que són considerades adients pels membres de la xarxa.

Processos i formes de participació ciutadana i opinió pública.

La participació i la col·laboració a la gestió per part de la ciutadania són, actualment, una tendència creixent a les Administracions Públiques. Aquesta configuració s'explica per l'interès de millorar la legitimitat de les institucions públiques a un moment en el que la seua percepció no és positiva per a la ciutadania (Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2016).

Tradicionalment, la participació ciutadana ha sigut un element clau a l'estat democràtic. Aquesta s'ha concretat a les eleccions. Per això han sorgit noves formes d'incloure a la ciutadania tant en la presa de decisions com en la conformació dels serveis públics.

De fet, aquesta s'ha concretat a múltiples formes i instruments com és el cas dels grups focals, les enquestes, la votació i la priorització de projectes, la conformació d'òrgans consultius, l'eParticipació, i l'aportació de problemes i solucions, entre d'altres.

En conseqüència, la participació i la col·laboració a la gestió permet una major inclusió de la ciutadania als processos públics tant de decisió com d'implementació.

Tema 4. els paradigmes de ciència de l'administració i: paradigma postburocràtic i nova gestió pública.

Paradigma weberià i models burocràtics d'organització administrativa.

El paradigma weberià clàssic s'ha anat transformant durant el segle XX i està, en aquest moment, canviant per a adaptar-se als canvis de l'entorn (Pardo-Beneyto, 2023). Segons Weber (2002), aquesta estructura es basava en les següents característiques:

- 1) La legalitat és el element fonamental. Per això totes les seues accions havien d'estar emparades en la normativa vigent. En el cas de que no es compliren els continguts de la norma, el sistema permet castigar i exercir la coerció.
- 2) La existència d'una jerarquia que servirà per garantir la unitat d'acció i l'especialització funcional dels empleats públics.
- 3) L'ús de la forma escrita de comunicació a tot acte emanat per la institució per garantir la legalitat de l'acció pública.
- 4) La cerca dels millors empleats públics perquè són els més adients per al lloc de feina donat el seu perfil mitjançant mètodes de mèrit i capacitat.

A l'actualitat, s'ha anat més enllà del que representava l'organització clàssica i s'està a un lapse temporal al que predomina el paradigma postburocràtic. Aquest combina l'acció d'unes tendències gerencialistes o neoempresarials amb altres basades en el reforçament de la naturalesa pública i el paper de la ciutadania.

Seguint a Canales (2015: 18) s'està produïnt a les institucions públiques:

“[...] Una profunda metamorfosi de l'Estat heretat del passat segle vint, i per una crisi plural i profunda en la seua concepció, legitimació i actuació. Ara bé, aquesta crisi que opera en ell, no és de desaparició, ni de debilitament, sinó només de transformacions de les seues funcions i tasques. És precisament aquesta crisi, vista en positiu, el que està fent que aquest sorgisca de nou amb força, i que es postule el seu enfortiment enfront de la seua debilitat institucional fruit dels efectes econòmics i socials dels últims vint anys del passat segle XX”.

Aquestes alternatives es donen pels problemes significatius que han anat sorgint al llarg del seu temps. Aquesta forma de gestió s'ha convertit a un problema ja que la seua eficiència i adaptabilitat deixen molt que desitjar a l'entorn actual. Això es dona per la seua rigidesa i lentitud, ja que l'excés normatiu i els requisits formals

retarda la gestió i la presa de decisions. Al remat, això produeix que hi haja una pèrdua del focus en els resultats. A més, l'especialització funcional dels treballadors genera alienació. A açò hem de sumar una resistència a la innovació notable, el que magnifica la falta d'adaptació. Per últim, s'ha de destacar que si ve existeixen múltiples controls formals, aquests no eviten el sorgiment de conductes reprovables, casos de corrupció i de frau.

La Nova Gestió Pública i el paradigma de la governança.

Els paradigmes neo-empresarials

Una de les contestacions més combatives cap a la gestió burocràtica clàssica és la que fa el paradigma neo-empresarial. Aquest busca transformar la gestió pública mitjançant les tècniques de gestió privades i de mercat o quasi mercat (Ramió, 1999).

Aquest es basa en els escrits de múltiples autors entre els que destaquen Osborne i Gaebler (1994).

Els punts fonamentals són els següents:

1. Govern catalitzador: s'ha de separar la funció de comandament, que es manifesta als programes i a les regulacions públiques de la presa de decisions a la prestació dels serveis. En aquest sentit argumenten que s'ha de tornar a la clàssica separació entre política i l'administració.
2. Govern propietat de la comunitat: s'ha de fomentar una participació major de la comunitat a la prestació de serveis. La idea és que la burocràcia facilite la prestació comunitària de serveis.
3. Govern competitiu: es busca generar un entorn competitiu o quasi competitiu a les Administracions públiques. Per això, els proveïdors de serveis han de ser capaços de captar clients al igual que ho fan les empreses privades.
4. Govern inspirat en objectius: es tracta de centrar l'organització a complir amb la seua visió i missió i deixar de banda els requisits formals que no aporten de les normes. Per a això, hi ha que canviar la cultura de l'organització i liberalitzar el sistema de gestió.

5. Govern dirigit als resultats: s'ha de passar d'una situació on només es mesuren els inputs al sistema, per altre on s'han d'utilitzar les dades per mesurar els resultats.
6. Govern inspirat en el client: El govern s'ha de centrar en complir en les necessitats i expectatives del client i no amb els requisits dels empleats públics.
7. Govern de tall empresarial: els empleats públics han de gestionar maximitzant el benefici. Per això, han de tractar les despeses com una inversió i aconseguir ingressos per vies alternatives a la participació clàssica als tributs.
8. Govern previsor: es busca realitzar una planificació prèvia dels possibles riscos que poden afectar a la institució.
9. Govern descentralitzat: es té com a objectiu descentralitzar la presa de decisions a través de la divisió del poder als empleats públics més propers a la ciutadania.
10. Govern orientat al mercat: on s'adapten les tècniques de mercat a l'àmbit pública canviant el seu sistema.

La nova gestió pública



La nova gestió pública es un enfocament neo-empresarial que denomina a un conjunt de tècniques basades en el sector privat i el mercat i que s'apliquen al sector públic. L'objectiu d'aquestes tècniques és millorar l'eficiència de les institucions i fer-les més econòmicament sostenibles. La seua conceptualització es basa a la ideologia neoliberal

imperant a finals del segle XX i principis del segle XXI (Hood, 1991; 1996; Moore, 1998).

Aquesta forma de entendre les institucions surt de la crisi del petroli i la corresponent crisi de l'estat del benestar (Barzelay, 2001; Castells, 2001; Pollitt i Bouckaert, 2011). A més, s'ha de mencionar el paper actiu de les organitzacions internacionals a la seua difusió (Hood, 1991; 1996).

Segons Olías de Lima (2001), els seus instruments eren els següents:

1. Reducció del sector públic: aquesta es va realitzar mitjançant l'externalització (contracting out) i la privatització (outsourcing). A aquestes mesures es pot sumar la desregularització del mercat.
2. La descentralització de les organitzacions mitjançant l'especialització funcional. Aquests esforços s'encaminaren a trencar la unitat organitzativa i d'acció que presentaven les institucions públiques. Per això, les organitzacions es dividien en entitats funcionals més menudes. A més, s'utilitzaren noves formes jurídiques més adaptables a l'entorn. Així mateix, es nomenen gerents per al seu comandament. Bon exemple d'açò són els processos d'agencialització.
3. L'aplanament de jerarquies per aconseguir una millor pressa de decisions. A més, es van incloure mesures per a que les organitzacions es gestionaren per objectius.
4. La desburocratització de sectors complets en el que s'han generat entorns de pseudo-competència mitjançant tècniques de mercat i de quasi-mercat.
5. El desmantellament de la funció pública professional. Aquesta és substituïda per noves formes de contractació dels empleats. Aquesta forma de selecció s'ha vist transformada per tècniques que busquen la flexibilitat i que el compliment d'objectius determine la retribució que rep pel seu treball.
6. El ciutadà es converteix a un client de l'Administració Pública. En aquest sentit, les institucions són similars a les empreses privades, ja que són prestadores de serveis. Aquesta forma d'entendre l'usuari dels serveis públics es contraposa a conceptes com ciutadà o administrat. En aquesta forma d'entendre'l, els serveis i les prestacions públiques han de complir amb les necessitats i expectatives del client.
7. L'avaluació és una peça fonamental del sistema. Els controls de legalitat i de finances han de convertir-se en controls operatius. Des d'aquesta perspectiva, s'habiliten procediments d'arxiu i mesurament que permeten comprovar que els resultats s'adapten als objectius marcats. Dins d'aquests instruments hi podem trobar l'auditoria operativa.

8. També es dona un canvi a la cultura de l'organització i dels seus integrants en els que no només s'implementen innovacions, sinó que també s'assoleixen nous valors.

Per últim, s'ha de destacar que aquesta filosofia s'ha aplicat de forma desigual a les Administracions Públiques. Si bé als països anglosaxons la seua filosofia s'ha estès de forma completa, als països europeus s'ha barrejat amb el paradigma weberianà tradicional.

Tecnocràcia.

La tecnocràcia és una forma d'entendre el govern en el que les polítiques només es basen en el criteri expert. Aquest fenomen sorgeix en moments en els quals existeix una mena de crisi econòmica, social i política. És dona, des de la perspectiva de Ramió (2017) la captura del component democràtic per part dels experts. Açò el que fa, al remat, és concentrar a llocs clau a la presa de decisions a actors que tenen una racionalitat tècnica per damunt d'altre tipus de valors.

Des d'una perspectiva institucional també pot fer-se referència al fet de que hi haja institucions amb un tarannà tècnic o, que almenys, justifiquen les seues recomanacions amb criteris d'aquesta naturalesa.

Una de les característiques fonamentals és que estan lliures de tota càrrega política, ja que el criteri tècnic i imparcial són els que sublimen l'àmbit polític. Per tal, la tecnocràcia es recolza en la idea de que estan prenent-se decisions i mesures eficients i que estan avalats per la ciència. Aquesta forma de pensar té una visió negativa de la política i dels representants, el que suposa danyar l'ideal democràtic en el llarg termini a les societats on es desplega (Aldeguer Cerdà, 2017).

L'enfocament de servucció.

El terme servucció es utilitza per Ramió (1999) per definir la producció de serveis a l'àmbit de l'Administració Pública. El diferencia del concepte de producció, ja que aquest fa referència a la forma en la que els produïen béns a la indústria.

Dos conceptes que són essencials per a entendre'l són les que determinen les dues parts d'una organització. El primer d'ells és el de Front Office que fa referència als departaments que estan en contacte amb el ciutadà que vol rebre el corresponent servei. Mentre que el Back Office denomina als departaments que són essencials i

que no tenen un tracte estret amb l'usuari. Són essencials, donat que desenvolupen activitats clau per a confeccionar el servei.

A la conformació d'un servei, el consumidor participa de forma activa al procés, és més tant la prestació com el seu consum són immediats. A més, són productes intangibles, el que dificulta la seua valoració per part de l'usuari. Als serveis, el factor humà és essencial.

L'escenari de servucció es compon per diferents elements. Aquests són els següents:

1. El suport físic que inclou els recursos materials, la ubicació, la imatge corporativa i l'ambientació.
2. El personal de contacte que és aquell que subministra el servei i està present al Front Office.
3. El servei ofert que està compost per les activitats que són explícites o implícites.
4. A més, es compta amb els recursos necessaris del Back Office per a elaborar aquelles parts del servei que no són visibles pel ciutadà.
5. El client també és una part fonamental i per això les relacions entre aquells que presten el servei i esta pesa clau són importants.
6. Per últim, es donen relacions entre els ciutadans i és clients en les que es fan valoracions entre ells mateixa.

A l'hora de valorar i analitzar el sistema de servucció, és important fer un inventari de funcions i identificar els elements involucrats. Així mateix és important mapetjar les relacions del sistema i fer un anàlisi de processos i activitats. No cal dir, la importància d'avaluar el cost dels serveis i la satisfacció del ciutadà del servei i la seua prestació.

La gestió operativa de serveis.

La gestió operativa de serveis engloba, segons Ramió (1999), una sèrie de tècniques que serveixen per a la comprensió i millora dels procediments del serveis d'una institució. Aquestes tenen en compte parts tan fonamentals com són els outputs, els criteris d'èxit dels sistemes d'operacions (cost, temps, amplitud, novetat i consistència). Aquests estudis serveixen per a representar les operacions del servei

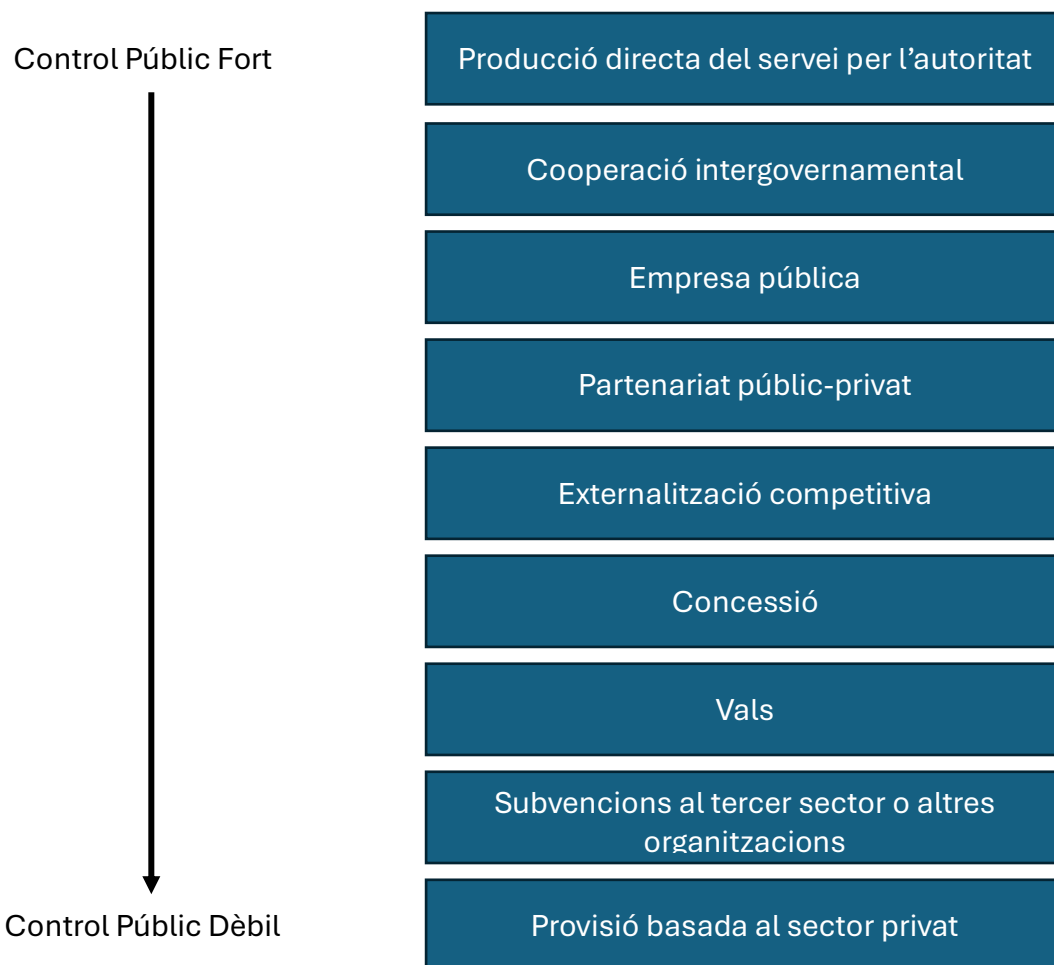
i per caracteritzar-les. Amb aquest capacitat s'aconsegueix determinar el volum d'operacions per unitat de temps. Amb açò s'aconsegueixen generar indicadors i ràtios.

L'externalització i privatització de serveis.

Les decisions sobre com s'han de prestar els serveis públics depenen del projecte dels membres de qualsevol institució polític-administrativa. De fet, es pot afirmar que el gestor ha d'elegir formes de prestació que se situen entre un enfocament exclusivament públic i altre exclusivament privat (Parrado, 2015). Anttiroiko et al. (2013, citat a Parrado, 2015) determina que les formes de provisió de serveis públics poden desenvolupar-se de múltiples maneres tal como es pot veure a la figura 4.1:

1. La producció directa per l'autoritat és la que se realitza de forma regular pels mitjans propis de la institució.
2. Quan els serveis es presten per diferents organitzacions, s'està un escenari de cooperació intergovernamental. Aquesta pot donar-se per una delegació de competències, una desconcentració de les mateixes o perquè s'ha produït un encomanament a una organització superior. També, pot ser fruit de la confluència de diferents competències.
3. Les empreses públiques o les entitats públiques empresarials són altra forma de provisió de serveis. Aquesta utilitza la legislació del dret privat per a ser més flexibles i adaptables. Solen funcionar amb un contracte-programa o document similar per a poder prestar els seus serveis i/o proveir dels seus productes.

Figura 4.1. Formes de provisió de serveis



Font: Anttiroiko et al. (2013).

4. El partenariat públic-privat és una forma de prestació de serveis que compta amb una organització, procediments i fonaments legals. Aquests aspectes són els que els diferencien d'una xarxa. A aquest, un conjunt d'organitzacions públiques i privades col·laboren per a la prestació d'un servei en conjunció (Pierre, 1998).
5. L'externalització competitiva es dona quan s'utilitza la legislació de contractes del sector pública per a que una entitat privada preste els serveis en nom de l'Administració. Aquesta última segueix tenint l'obligatorietat de controlar el compliment de l'acord signat.
6. La concessió té una naturalesa versemblant a l'anterior. Aquesta última fa referència a l'explotació d'una infraestructura i/o equipament públic a canvi d'un rendiment econòmic.

7. Els vals poden ser instrument que servisquen per a pagar despeses mitjançant el seu canvi per un producte i/o servei davant d'una empresa privada o ONG.
8. Les subvencions són formes en les quals es pot finançar l'acció d'una entitat privada o del tercer sector per a que preste productes i serveis.
9. Per últim, es pot optar per que siga el mercat, exclusivament, el que preste el bé o el servei corresponent.

Qualitat dels serveis públics (fonaments de qualitat)⁴

Les tècniques de gestió de qualitat han sigut implementades a l'Administració Pública com a part dels processos de modernització de la Nova Gestió Pública. La qualitat o la gestió de qualitat és un concepte que sorgeix al Japó a l'àmbit privat de producció per a oposar-se a la forma de producció occidental. Aquesta última se situava a un model de producció propi del taylorisme i que era propi dels països d'Amèrica del Nord i d'Europa. Si ve és un concepte que ha estat desenvolupat amb tècniques pròpies de la gestió de la producció a occident, aquest es basa al model de qualitat total de la indústria productiva japonesa.

En cert sentit, podria afirmar-se que l'actualitat la qualitat pot ser conceptualitzada des d'una perspectiva positiva o negativa (Juran). En quant a la qualitat negativa, és una orientació que se centra en acabar en els defectes i errades de la producció. La visió positiva, en canvi, busca adaptar el producte o servei a les necessitats i expectatives del client.

La qualitat pot ser una filosofia on l'organització canvie en funció als paràmetres o pot materialitzar-se a un model de gestió que descriga els passos a donar per part del gestor. Dos exemples de models propis de l'Administració Pública són el Model d'Avaluació, Aprenentatge i Millora (EVAM) i el Common Assessment Framework (CAF). A l'actualitat, un dels sistemes més importants i prestigiosos aplicat a les Administracions públiques és el European Framework of Quality Management.

Alguns punts comuns de les polítiques de qualitat són els següents:

1. El recolzament i el lideratge de l'alta direcció

⁴ El present epígraf és un resum de Pardo-Beneyto (2023).

2. Comptar amb el personal de la institució
3. Conèixer les necessitats i expectatives del client
4. La gestió per processos
5. La implicació de les parts interessades
6. Tindre sistemes de mesura.

Bibliografia

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Harvard University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management*. Georgetown University.
- Aldeguer Cerdá, B. (2015). ¿Qué son la ciencia política y la ciencia de la administración? En G. Sánchez Medero & R. Sánchez Medero (Dir.), *Fundamentos de la ciencia política y de la administración* (pp. 17-54). Tecnos.
- Aldeguer Cerdá, B. (2017). Los lobbies y la tecnocracia en la gestión pública. *Miguel Hernández Communication Journal*, 8, 465-485.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Síntesis.
- Bartolini, S. (1988). Partidos y sistemas de partidos. En G. Pasquino (Ed.), *Manual de ciencia política* (pp. 217-264). Alianza.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management*. SAGE.
- Canales, J. M. (2002). *Lecciones de administración y de gestión pública*. Universidad de Alicante.
- Castells, M. (2001). *La era de la información. El poder de la identidad*. Editorial Siglo XXI.
- Colino, C. (2012). Las administraciones públicas y el sistema político. En J. A. Olmeda Gómez, S. Parrado Díez, & C. Colino (Coords.), *Fundamentos de la ciencia política y de la administración* (pp. 9-42). Tirant lo Blanch.
- Crozier, M. J., & Thoenig, J. C. (1993). La regulación de sistemas de organización complejos. En C. Ramió & X. Ballart (Eds.), *Lecturas de teoría de la organización* (Vol. 1), (pp. 453-484). Ministerio de Administraciones Públicas.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C. (1996). Beyond "progressivism": A new "global paradigm" in public management? *International Journal of Public Administration*, 19(2), 151-177.

Klijn, E. H. (1998). Policy networks: An overview. En W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks* (pp. 14-34). Sage.

Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Berrett-Koehler Publishers.

Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones*. Alianza.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.

Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Prentice Hall.

Olmeda Gómez, J. A., & Parrado Díez, S. (1999). *Ciencia de la administración*. UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno*. Gernika.

Pardo Beneyto, G. (2023). *La innovación y modernización administrativa en el ámbito local español*. Colex.

Pardo Beneyto, G., & Abellán, M. Á. (2016). La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa. *Revista Enfoques*, 14(24), 67-90.

Pardo Beneyto, G. (2022). *La modernización de dos municipios de gran población en el ámbito de la Comunidad Valenciana*. Tirant lo Blanch.

Parrado, S. (2004). Politicisation of the Spanish civil service: Continuity in 1982 and 1996. En B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective* (pp. xxx-xxx). Routledge.

Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant Lo Blanch.

Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.

Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Routledge.

Pierre, J. (1998). Public-private partnerships and urban governance: Introduction. En J. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance* (pp. 1-10). Palgrave.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Oxford University Press.

Ramió, C. (2017). *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Los Libros de la Catarata.

Ramió, C., & Alsina, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 891, 45-60.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. Quid Pro Books.

Vallés, J. M. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. Ariel.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.