

Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo

Francisco Longo

***¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la
gestión aplicadas a la administración del
Estado.***

C. Losada, Banco Interamericano de Desarrollo,
Washington DC, 1999, cap. 8

CAPÍTULO 8

BUROCRACIA Y POSTBUROCRACIA EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO

Francisco Longo¹

Introducción

La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos.

Las razones de este declive se hallan más que señaladas en la copiosa literatura sobre la materia:

- entornos excesivamente dinámicos para estructuras grandes, rígidas y lentas en reaccionar, y demasiado complejos para ser digeridos y reinterpretados por una cúspide estratégica muy alejada del escenario de operaciones;
- necesidades de información ascendente y descendente *en* el tiempo real, demasiado inmediatas para circular con agilidad a través de largas cadenas de autoridad formal;

¹ **Francisco Longo** es director y profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y director ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992. Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado diversos trabajos. Los más recientes son: *Reforma del empleo público: tótem y tabú* (1995), *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (1996), *La gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas de naturaleza profesional* (1997), *Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español* (1998), y *Política y dirección pública en los gobiernos locales: un enfoque contingente* (en imprenta). Ha dirigido asimismo el *Informe sobre el gobierno local en las democracias avanzadas* (1996) y el *Informe sobre el gobierno local en España* (1997). Ha asesorado a diversas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública en el proyecto de reforma del sistema de servicio civil de la República de El Salvador (1993). Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996 y 1997) en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública de recursos humanos en programas del CEMCI-UIIM en Antigua, Guatemala (1997) y Córdoba, Argentina (1998). Es profesor en el MBA ESADE-ICDA en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina (1999).

- cambios acelerados en los mercados y en el desarrollo de las tecnologías, difícilmente conciliables con la subsistencia de sistemas de coordinación basados en la estandarización de procesos;
- acceso al núcleo de operaciones de trabajadores altamente calificados y especialistas en campos tecnológicamente complejos, lo que pone en cuestión un liderazgo impersonal basado en la pura atribución jerárquica;
- necesidad imperiosa de orientar a un cliente que exige márgenes crecientes de autonomía de decisión en los niveles orgánicos en que se produce la interacción con el mercado;
- fuerte incremento del peso específico y valor estratégico de un capital humano cuyo compromiso y motivación exigen pautas de gestión en el diseño de puestos, carrera y formación, considerablemente alejadas de las que emanan de la hiperespecialización o del tratamiento uniformizador al que propenden las estructuras burocráticas.

En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas.

La globalización de los mercados y los dramáticos desafíos producidos por la competitividad han agudizado la búsqueda de elementos que cohesionen la organización en diseños alternativos a la burocracia. Más que unidad real, la burocracia es apariencia formal de unidad, amparada en la omnipresencia del principio jerárquico. La tendencia a la disgregación, los reinos de taifas y los enfrentamientos entre competencias coexisten con tal apariencia. Capitalizar sinergias latentes, mejorar la coordinación, anclar el funcionamiento organizativo en una visión ampliamente compartida son las tendencias presentes en los nuevos diseños.

¿Hasta qué punto el declive de las grandes burocracias ha llegado a las administraciones públicas? En no pocos países del mundo desarrollado, a lo largo de los años ochenta empieza también a ser constatable la transición de las palabras a los hechos². Así ocurre especialmente en el contexto anglosajón: en el Reino Unido, sobre todo a partir del Informe *Next Steps* de 1986, el cual abrió paso al modelo de agencias ejecutivas descentralizadas; en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que han vivido, en especial este último país (Sherwood, 1992), ambiciosos procesos de reestructuración del sector público; y en los Estados Unidos, que debate y aplica las propuestas del Informe Gore (Executive Office of the President, 1993), visto ya por algunos como la introducción de un nuevo paradigma en la gestión de la rama ejecutiva del gobierno (Moe, 1994). Se ha destacado incluso el carácter

² Para una excelente síntesis conceptual de estos procesos, véase Prats (1992).

difícilmente reversible de estas reformas, en casos como el británico. Para Metcalfe (1993:352), “en el futuro se plantearán interrogantes acerca de qué formas de *management* público son apropiadas, más que sobre si el *management* como tal es relevante para el gobierno”.

Más allá de ese contexto, las experiencias recientes de Suecia o Francia (Echebarría y Losada, 1993), o las de Irlanda, Dinamarca u Holanda atestiguan la extensión de los fenómenos de cambio en el ámbito gubernamental, por no hablar de la irrupción de las reformas en las esferas regional y local de numerosos países.

Las razones del declive burocrático, antes referidas al mundo de las grandes estructuras empresariales, son en buena parte extrapolables al entorno público. La difícil adaptación al cambio de este tipo de configuración estructural ha constituido un factor de especial relevancia, habida cuenta de las profundas transformaciones producidas en las últimas décadas en lo que respecta al papel del Estado en la sociedad. En palabras de Subirats (1989:126) “si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquinal puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta”.

El declive de la burocracia y la aparición de esquemas alternativos de diseño organizativo en el entorno público revelan la fuerza, frecuentemente combinada, de dos “megatendencias”, por usar un término de éxito en la literatura empresarial. Por un lado se da una orientación eficientista sesgada hacia la lucha contra el déficit público y las políticas de reducción del gasto. Si bien esta orientación halla su hábitat más coherente en las políticas neoliberales con anclaje en las teorías de la elección pública desarrolladas por los gobiernos Reagan y Thatcher y otras administraciones conservadoras durante los años ochenta —la *conviction politics* descrita por Metcalfe (1993)—, no faltan ejemplos de la misma en administraciones de signo socialdemócrata³.

Por otro lado se percibe una orientación de servicio público caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, el mejoramiento de la relación con el ciudadano, la consideración de éste como *cliente* y el logro de la *receptividad*, en terminología de la OCDE (1988:37).

Ambas tendencias refuerzan un eje fundamental de los diseños postburocráticos en el ámbito público: el intento por construir un nuevo marco de responsabilidad para la gestión de los servicios públicos (Echebarría, 1993a) —lo que

³ En tres de los cuatro países cuyas reformas gubernamentales son descritas y analizadas con agudeza por Schwartz (1994), los procesos de cambio desarrollados en los años ochenta fueron dirigidos por gobiernos socialdemócratas. Y si bien el caso sueco presenta matices propios derivados de este hecho, es innegable en cambio el peso del *public choice approach* en las experiencias australiana y neocelandesa.

sitúa en el centro del escenario el binomio control-discrecionalidad—; la tipología de controles y su renovación; y la construcción de arquitecturas organizativas que combinen seguridad y flexibilidad y que se orienten claramente hacia la eficacia y eficiencia de la acción administrativa.

Se trata de orientaciones que trascienden el paradigma burocrático. En forma más o menos combinada han estado en la base de las nuevas pautas de diseño organizativo que han comenzado o están comenzando a transformar las estructuras públicas. Conviene detenerse, aunque sea con brevedad, a examinar cuáles son dichas pautas alternativas, antes de preguntarse hasta qué punto responden a una lógica global propia.

Orientaciones de diseño organizativo comunes a los procesos de modernización administrativa⁴

Los procesos de modernización mencionados comparten una serie de orientaciones de diseño que, con un énfasis más marcado en unas u otras, encontramos reiteradamente en todos ellos.

Reforzar la cohesión gubernamental. Superar la que Nieto (1984:177) llamaba “invertebración del sistema público”, una de cuyas características básicas sería la feudalización del poder, aparece entre las orientaciones más destacadas. Como se dijo antes, la burocracia es apariencia formal de unidad, más que unidad real.

En el plano organizativo, la construcción del Estado benefactor se ha traducido en una lógica expansiva que produce el crecimiento y fragmentación de las estructuras públicas. Como ha destacado Echebarría (1993a:58), la administración tiende a crecer en forma de compartimientos estancos que se desconocen mutuamente y cuyos mecanismos de comunicación —por no hablar de los de resolución de conflictos— son extraordinariamente costosos.

Pues bien, si la lógica expansiva produce y tolera la atomización como un mal necesario, el escenario anti-déficit a que ha conducido la escasez de recursos —cada vez más definido como un dato estructural de las sociedades actuales y no como una mera punta coyuntural o cíclica— apunta a lo contrario. La prioridad estratégica de las políticas de reducción de gasto conlleva nuevas y fuertes exigencias de integración.

Vivimos una época en la que la respuesta a los problemas que enfrentan las organizaciones públicas pasa más por la integración y coordinación de los programas existentes que por la producción de nuevas actividades y servicios. La conse-

⁴ La redacción de este apartado se ha beneficiado del trabajo conjunto del autor en el campo del diseño estructural de organizaciones públicas con el profesor Koldo Echebarría del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, a quien se deben en buena parte las ideas recogidas en el mismo.

cución de sinergías interorganizativas y público-privadas está a la orden del día, pero exige la cohesión interna como primer requisito. Una exigencia que se agudiza cuando, como ha empezado a ocurrir, se hace necesario replantear las políticas públicas existentes y revisar el “portafolio estratégico” de la acción gubernamental, para tomar prestado un término del léxico empresarial. En el entorno público, pocas veces afloran tanto las necesidades de cohesión como cuando los criterios de rentabilidad social abonan reducciones o ceses de actividad en determinados sectores.

Reforzar el papel integrador de la dirección ejecutiva de las instituciones y fortalecer las estructuras de toma de decisiones colectivas de los gobiernos han sido algunas de las respuestas, combinadas con esfuerzos de simplificación estructural y reducción del número de instancias ejecutivas; pero se trataría, a mi juicio, de respuestas muy insuficientes para cohesionar las organizaciones, si no se produjeran simultáneamente otros cambios estructurales que superen la desvertebración burocrática, a los que enseguida se hará referencia.

Simplificar las estructuras y los procedimientos. La orientación simplificadora, patente en todos los procesos de innovación de la gestión pública⁵, se traduce al menos en tres pautas de diseño generalmente combinadas:

- aplanar las organizaciones adelgazando la pirámide jerárquica, con el fin de reducir la cadena por la que circulan los flujos de información y acercar la toma de decisiones a los problemas;
- desregular, esto es, eliminar normas, reduciendo a lo imprescindible el ámbito de actuación heterónoma de las personas y unidades en la organización, engrosado por décadas de normalización de procesos y conductas (o a veces fruto del irresistible impulso mimético con que las administraciones importan regulaciones ajenas); y
- reducir o eliminar controles formales, entendiendo por tales buena parte de las autorizaciones o controles *ex ante* orientados a garantizar la regularidad de los procedimientos, frecuentemente con efectos dilatorios si no suspensivos o devolutivos de los procesos administrativos.

Separar las responsabilidades políticas y las de gestión. Los procesos de cambio en el entorno público han reaccionado frente a la confusión de responsabilidades políticas y ejecutivas en el vértice de las instituciones, que ha ido produciendo — en forma acelerada y paralela al crecimiento de los aparatos administrativos —

⁵ Tanto en el nivel federal como en las esferas regional y local, las reformas de los Estados Unidos ponen un acento especial en las medidas de carácter simplificador y desregulador que se concentran sobre todo en tres campos: las políticas de personal, el proceso de compras y la gestión de presupuesto (Executive Office of the President, 1993:14–32 y National Commission on the State and Local Public Service, 1993:21–38).

una configuración poco clara del proceso decisorio, generalmente en detrimento de la lógica de la gestión. Como han señalado los reformadores italianos, "frecuentes interferencias de los cuerpos políticos... en la gestión administrativa cotidiana producen confusión de responsabilidad, debido a la falta de correspondencia entre poderes formalmente asignados a la administración y sustancialmente ejercitados por la política" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993:9).

Separar estas esferas de responsabilidad no supone desconocer su interrelación ni la necesidad de que existan cauces fluidos, claros y permanentes de comunicación entre ellas. No se trata de la vieja y artificiosa distinción entre planificación y ejecución, sino de una redefinición de papeles organizativos que delimita de un lado las responsabilidades sobre la elaboración de políticas y la asignación de recursos, y de otro las responsabilidades de producción de los servicios, buscando el máximo rendimiento y calidad.

La relación entre ambas esferas de responsabilidad se asegura, como se argumentará en un apartado posterior, mediante técnicas de carácter contractual.

Descentralizar poder de decisión hacia las unidades de gestión. La transferencia de poder decisorio a las instancias de línea es probablemente la pauta de diseño más común y enfatizada de los procesos de cambio en las administraciones⁶. Es, al mismo tiempo, la "prueba del nueve" de la voluntad real de innovación. Para conocer el alcance real de los cambios resulta imprescindible analizar hasta qué punto se ha descentralizado el poder decisorio, o si sólo se trata de una apariencia aumentada por la retórica reformadora.

Siguiendo el ejemplo clásico de Suecia, diversos países han operado esta transferencia mediante la creación de instancias ejecutivas de nuevo tipo, llamadas mayoritariamente *agencias*, a las que se atribuye una amplia autonomía de funcionamiento; tal autonomía se sustenta en la eliminación o flexibilización de una parte significativa de los constreñimientos propios del ámbito administrativo, en especial en materia de gestión presupuestaria, financiera y de personal. A la cabeza se sitúa un directivo profesional, quien personaliza la titularidad de las competencias que se transfieren y responde ante el ministerio en el marco contractual al que antes se hizo referencia.

Orientar el control hacia los resultados. Como se dijo antes, en los procesos de cambio examinados subyace un intento de construir un nuevo marco de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos. Si la burocracia es esencialmente observancia de normas y procedimientos, los procesos de modernización ponen

⁶ Una argumentación considerablemente enfática de las ventajas de la descentralización en el entorno público puede hallarse en Osborne y Gaebler (1994:347), quienes sostienen que la superioridad de las instituciones descentralizadas se origina en cuatro elementos: flexibilidad, eficacia, innovación y productividad. Aunque con mayores matices, Metcalfe y Richards (1989:123-145) colocan el énfasis en la relación de la descentralización con la tipología de controles utilizados, sobre el trasfondo de la experiencia británica de reformas.

el acento sin excepción en los resultados de la acción pública. Allí se traslada buena parte de los controles de regularidad de los procedimientos que, como veíamos, tienden a reducirse drásticamente.

La extensión de las técnicas de dirección por objetivos responde a esta lógica de inspiración finalista: los gestores públicos responden prioritariamente por los resultados de su unidad, lo que obviamente exige un sistema de planificación que defina objetivos y asigne recursos, un margen de autonomía suficiente para gestionar, y un sistema adecuado de medición del logro.

Rediseñar las funciones horizontales y los órganos que las asumen. Las anteriores pautas de diseño conducen inevitablemente a un replanteamiento del papel organizativo de las instancias de carácter horizontal en las estructuras gubernamentales (presupuesto, función pública, organización y métodos, intervención y contratación, entre otros), que en el modelo burocrático aparecen conectadas con funciones de estandarización de procedimientos y realización de controles de carácter primario (autorizaciones, fiscalizaciones *ex ante*, informes devolutivos), incompatibles con la mayor parte de las orientaciones expuestas.

Este nuevo papel se centra en cuatro ejes fundamentales:

- el apoyo a la planificación, plasmado en el diseño y negociación de objetivos operativos;
- la garantía de una asignación equitativa y eficiente de los recursos;
- el control y evaluación de los resultados; y
- el estímulo y aprovechamiento de las sinergías entre los diversos servicios públicos.

Este cambio de papel es vivido con frecuencia —y a veces hasta teorizado— como una pérdida de peso de las instancias centrales, percepción ésta que subyace en no pocas de las resistencias al cambio detectables en estos procesos. En mi opinión, no hay nada más alejado de la lógica inmanente a las reformas que estas orientaciones van dibujando. En posteriores apartados se insistirá en el carácter nuclear que este nuevo centro organizativo está llamado a jugar como garantía de éxito de los cambios.

Introducir la competencia en la prestación de los servicios públicos. Las dos “megatendencias” antes apuntadas, a saber, el freno al crecimiento del gasto y el mejoramiento de la calidad de los servicios, así como de la receptividad de las administraciones, coinciden en inducir en forma creciente la aparición de mecanismos de competencia en la provisión de los servicios públicos⁷. Esto busca bási-

⁷ Metcalfe y Richards (1989:232–255) definen esta orientación como “un intento de aumentar la eficiencia sometiendo a las organizaciones públicas a condiciones de mercado, confiando al sector privado el suministro de un mayor número de servicios y bienes públicos y simulando condiciones de mercado en el seno de la adminis-

camente dos cosas: de un lado separar las funciones de producción de las funciones de compra o financiación que se ubican en órganos especializados o se trasladan a los propios usuarios (los ejemplos más significativos y conocidos los hallamos en las reformas de salud de distintos países), y del otro, suscitar la competencia entre centros públicos o de estos con empresas privadas. (La reorientación de diversos servicios internos de apoyo sigue estas directrices (Osborne y Gaebler, 1994:140); quizás el caso más extendido —con rasgos de auténtica reconversión— sea el de los centros de servicios informáticos).

Flexibilizar el marco organizativo de la gestión de recursos humanos. Los cambios enunciados exigen superar una visión ultrasistémica del empleo público, concebido como una realidad manejable como un todo homogéneo. Ello pasa por flexibilizar las regulaciones que configuran el marco de la gestión de recursos humanos, permitiendo que ésta se adapte a entornos organizativos, tipologías de actividad o servicio, misiones y estrategias, perfiles profesionales, y en general a las diversas situaciones que configuran la rica variedad de la acción pública.

Pocas innovaciones poseen tanta carga de cambio cultural como ésta. La tradición estatutaria, la orientación garante de las normas, la identificación de la estabilidad laboral con la seguridad del empleo vitalicio, la sacralización del derecho a la movilidad, y hasta el sesgo clientelista con que a veces desde el mundo político se contempla el empleo público, conspiran todos contra estas reformas. Y sin embargo, pocas de las innovaciones apuntadas serán posibles si no se supera el miedo a la diversidad, permitiendo a las diferentes esferas de gestión desarrollar políticas propias de redistribución de efectivos, de diseño de carreras, de evaluación del rendimiento o de remuneración por el logro cuando así se requiera.

En entornos hipercentralizados y uniformizadores, los cambios en el diseño organizativo claramente preceden a las innovaciones en la gestión de recursos humanos, como un prerequisite sin el cual difícilmente podrán ser liberadas las fuerzas que apuntan al cambio; un cambio que será policéntrico o no será.

El modelo divisional

Contestando a la pregunta que anteriormente se formulara, es el momento de afirmar que las orientaciones de diseño que han sido perfiladas poseen una lógica interna propia, esto es, se hallan interrelacionadas en términos de coherencia. La configuración divisional, tal y como se la describe en la teoría de la organización, y en especial en la conocida síntesis de Mintzberg (1984), combina buena parte

tración para asegurar una mayor disciplina en las áreas que no pueden ser sometidas a la presión directa del mercado". Asimismo analizan cinco medidas fundamentales: mejoramiento de la contabilidad pública, cobro por la prestación de servicios comunes internos, cobro por los servicios a clientes externos, contratación externa de la prestación de servicios y contratación de servicios de gestión.

de las respuestas postburocráticas con las necesidades de cambio estructural en los sistemas públicos.

Procede pues contrastar dichas respuestas con los parámetros básicos de diseño propios de la forma divisional, en la manera en que se los dibuja en el referido modelo teórico.

Agrupación de unidades por mercados. Las unidades básicas —divisiones— en la forma divisional no se agrupan por funciones ni son partes de un proceso complejo, sino instancias independientes que integran todas las funciones precisas para la obtención del producto o prestación del servicio, dando prioridad a las interdependencias del flujo de trabajo sobre las de especialización o las de escala. Todo lo que es importante para la producción del *output* se adscribe a la división, que adquiere de esta forma el carácter de unidad de negocio.

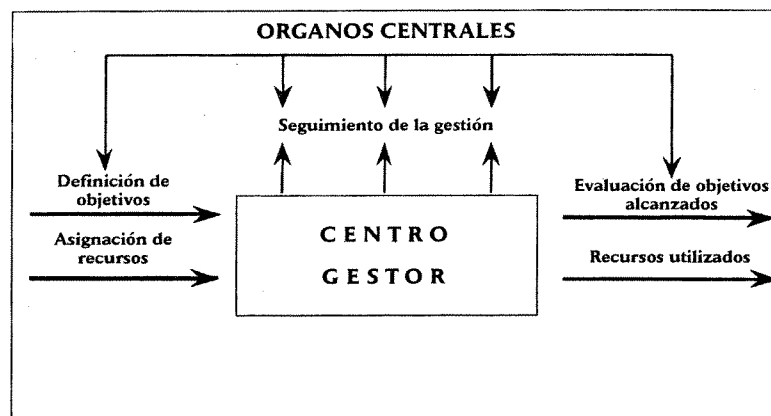
La noción de *output* se convierte así en la clave de esta arquitectura organizativa. Su identificabilidad y homogeneidad relativas son la base de la aparición de las divisiones y de todo el funcionamiento del modelo, puesto que ambas constituyen un prerrequisito para la creación de los márgenes de autonomía divisional y para la orientación de los sistemas de planificación y control hacia los resultados. Ambas cosas se tratarán enseguida.

A partir de la identificabilidad y homogeneidad del *output* también es posible caracterizar a las divisiones por dos rasgos de especial relevancia en el ámbito público. De un lado está la estabilidad, la cual supone que las unidades así configuradas salen del circuito de las agrupaciones y reagrupaciones de sustrato político o electoral, tendiendo a modularse como unidades dotadas de sustancia propia aunque, claro está, agrupables entre sí por criterios contingentes en superestructuras de raíz política (ministerios y similares). De otro lado está la de la separación de las responsabilidades políticas y de gestión que se mencionaba antes, lo cual implica que las divisiones se configuran como instancias ejecutivas ligadas a la producción de un servicio en condiciones que facilitan la delimitación de las responsabilidades de dirección de las mismas, separándolas con claridad de las funciones de naturaleza política.

Sistemas de planificación y control basados en resultados. Mientras la burocracia tiende a utilizar sistemas de planificación de acciones que, combinados con la estandarización de procedimientos cierran el círculo normalizador de la actividad organizativa, la estructura divisional se orienta hacia sistemas de control del rendimiento, utilizando la terminología de Mintzberg, quien define el objeto de los mismos como la regulación de los resultados globales de una unidad determinada.

La Figura 8.1, utilizada para explicar la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona (Longo, 1991:199), esquematiza el sistema de planificación y control propio de la organización divisional. En tal sistema, la división tiende a configurarse como una *caja negra*. Con tal descripción se apunta al hecho de que las relaciones entre las instancias centrales y la división se sitúan básicamente al principio y al

Figura 8.1. Sistema de planificación y control: organización divisional



Fuente: Longo, 1991.

final del ciclo de gestión, es decir, entre el momento en que se discuten y fijan objetivos y se asignan recursos, y aquél en que se evalúan los resultados y su relación con los insumos utilizados, reiniciándose luego el ciclo.

Así pues, el control por resultados comporta una cierta despreocupación del centro por los procedimientos y técnicas utilizados por el gestor divisional para obtenerlos, sin que ello suponga una absoluta opacidad de la división a lo largo del ciclo de gestión, durante el cual el seguimiento por parte de la sede central se dirigirá a:

- supervisar el cumplimiento de las reglas de juego básicas dentro de las que la dirección divisional ejerce su margen autónomo de decisión, y
- analizar indicadores de resultados parciales, con el objeto de conocer las desviaciones significativas e introducir, en caso necesario, las correcciones requeridas.

Como ha subrayado Mintzberg, este tipo de sistemas de planificación y control tienen dos funciones básicas: medir y motivar. De un lado, la definición de objetivos y el desarrollo de sistemas de control de gestión permiten conocer y valorar, atendiendo a lo más importante: los resultados, la marcha de la organización. De otro lado, la introducción de exigencias de rendimiento orienta a la organización hacia el mejoramiento del mismo. Las técnicas de dirección por objetivos —ejemplo clásico del tipo de sistemas de que hablamos— contemplan la participación de los directivos de línea en la fijación de tales exigencias de rendimiento como mecanismo incentivador dirigido al logro de un compromiso activo

con tales objetivos. Ello nos sitúa muy próximos al modelo contractual al que antes se aludió y sobre el que se volverá más adelante.

Descentralización vertical limitada. El grado de centralización en una organización es la medida en la que el poder y la autoridad están concentrados en los más altos niveles de aquella (Rainey, 1991). En lo que respecta al diseño del sistema decisorio, la forma divisional implica una significativa transferencia de poder de decisión, dotando a las divisiones de un considerable margen de autonomía.

Se trata de un tipo de descentralización que Mintzberg define como vertical y limitada: el poder fluye por la cadena de autoridad formal desde el vértice estratégico y la tecnoestructura (especialistas de presupuesto, personal, etc.), pero no se desparra por el conjunto de la organización, inundando horizontalmente el núcleo de operaciones y potenciando individualmente a las personas que lo integran, como sucede en una organización de profesionales. Más bien se queda en la parte superior de la línea media, siendo los directivos divisionales quienes aparecen como receptores de la totalidad de los ámbitos de decisión que se transfieren, y por ende como responsables por los resultados de sus unidades ante la sede central.

En este sentido, el modelo divisional es quizá el que plasma en forma más contundente la conocida paradoja burocrática de Perrow: centralizar para descentralizar⁸. De hecho, de la transferencia de facultades decisorias señalada no es posible inferir efectos debilitantes del poder central. Por el contrario, la redefinición de papeles organizativos a que da lugar sitúa, en mi opinión, a la sede central en una posición fortalecida en la que tiene bien sujetas las riendas de la organización en todos aquellos aspectos de su actuación que poseen un valor estratégico. Desde luego, todo ello a condición de que el centro sea rediseñado y dotado de las capacidades necesarias para desempeñar su nuevo papel.

Mintzberg describe este papel de la sede central en la forma divisional en referencia al desempeño de las siguientes funciones centrales básicas:

- el portafolio estratégico que define la estrategia general de producto/mercado de la organización;
- la asignación de los recursos financieros globales (incluyendo la autorización de capital para proyectos divisionales de envergadura tal que afectan la elaboración del presupuesto de inversiones de la organización);
- el diseño del sistema de control de resultados, tal como fue descrito anteriormente;
- el nombramiento y remoción de los directivos divisionales;

⁸ En este mismo sentido, Rainey (1991:172) señala que "las organizaciones y líderes de éxito... paradójicamente extienden el control relajando el control de cierta forma. Ganan poder compartiendo el poder. Los directivos públicos han adoptado en forma creciente estas orientaciones".

- un control monitor –supervisión– del comportamiento divisional en el nivel personal (tratando, desde luego, de evitar interferencias indeseables); y
- el suministro de algunos servicios comunes (investigación y desarrollo (I+D), asesoría jurídica, relaciones públicas, entre otros) de apoyo a las divisiones.

Preparación y cohesión de los directivos divisionales. El desempeño de los directivos es fundamental para el funcionamiento del modelo por dos razones. De un lado está la importancia organizativa de su papel, emanado de las amplias facultades de decisión de que se les dota, lo cual exige poner la mayor atención en la existencia y desarrollo de sus competencias directivas. Por otro lado está el carácter descentralizado de esta configuración estructural que pone en primer plano exigencias de cohesión y cuya garantía exige altas dosis de visión compartida por parte de los directivos divisionales.

Todo ello pone de manifiesto la importancia que la selección, socialización, evaluación y desarrollo de los directivos adquiere en este modelo organizativo. La existencia de una política de directivos es pieza clave de una estrategia divisional. A su vez, como bien lo ha señalado Vilahur (1990:15), “la estructura divisional favorece el desarrollo de directivos generalistas, con lo que se convierte en una escuela de gestión, apta para profesionales que tengan intereses más allá de su propia especialidad funcional”.

El logro de la cohesión necesaria en el nivel directivo estará en relación directa con el desarrollo y grado de explicitación de lo que Mendoza, citado por Vilahur (1990), ha llamado “paraguas constitucional de la organización”. Tal paraguas está formado, de un lado por los valores, actitudes y comportamientos que definen la actuación del conjunto, permitiendo un sustrato o cultura común, y del otro por la identificación de los segmentos de mercado de interés prioritario, así como de las necesidades a satisfacer en cada uno de ellos.

Es fácil apreciar la coincidencia de estos parámetros básicos y definitorios del modelo divisional en la forma en que lo contempla la teoría organizativa, con las orientaciones de los procesos de modernización administrativa que se describieron previamente. Por ello creo sustentada la definición de la perspectiva divisional como el modelo vertebrador de buena parte de dichos procesos y capaz de suministrar una lógica global propia a los mismos.

¿Debe inferirse de esta afirmación que, en caso de adoptarse una orientación prescriptiva, se propugne por la configuración divisional para el diseño de cualquier organización pública? ¿Estamos descubriendo quizás *one best way* post-burocrática, una alternativa unidireccional al declive de la burocracia administrativa tradicional?

Por supuesto que no. En primer lugar porque se comparte la orientación dominante en la moderna teoría de la organización: un enfoque contingente del diseño organizativo hace depender las respuestas del mismo de una serie de facto-

res (la edad o el tamaño de la organización, el tipo de entorno, las tecnologías, etc.) que dan lugar a múltiples variables a considerar. Y desde luego que el repertorio de organizaciones públicas es muy amplio. En muchos casos, la propia dimensión organizativa (piénsese en la existencia de miles de microorganizaciones solamente en nuestro mundo local) impide considerar la configuración divisional como una alternativa útil y válida.

Pero además, el modelo divisional coexiste con otras formas de organización. Como ha señalado el propio Mintzberg (1982:74), la forma divisional se diferencia de las otras configuraciones en que no es una estructura completa sino parcial, sobrepuesta a otra que son las divisiones. Y si bien cada una de éstas tiende, según el mismo autor, a organizarse como burocracia mecánica, no se trata de una ley inexorable; por el contrario, la *superestructura* divisional puede cobijar una pluralidad de unidades diferentes organizadas en forma adecuada a los factores de contingencia que concurren. Esta versatilidad del modelo divisional y su adaptabilidad al diseño de estructuras gubernamentales de gran volumen explican la relevancia del mismo en los procesos de innovación a los que venimos haciendo referencia.

Todo lo anterior no significa desconocer las limitaciones de esta configuración estructural y la existencia de entornos a los que se adapta con dificultad. A este respecto se ha señalado con acierto que los entornos extremadamente complejos y dinámicos conducen a *outputs* imprecisos, cuya normalización y medida encuentran serias dificultades. Algunas de las dificultades vividas por los procesos de desarrollo del modelo divisional en el ámbito público tienen que ver con ello⁹, si bien, *a sensu contrario*, es notable el impulso que ha recibido la aplicación, en dicho ámbito, de las técnicas de planificación y evaluación de la gestión (dirección por objetivos (DPO) y elaboración de indicadores de resultados), como consecuencia de que se adoptaran estrategias de innovación de orientación divisional; esto incluye sectores donde la medición era supuestamente imposible.

La adopción de un enfoque contingente no está reñida con la necesidad de coherencia del diseño organizativo. Por el contrario. Los diseños que mezclan peras con manzanas no suelen funcionar. La armonía trasciende la moda, y la homogeneidad, la coherencia y el ajuste son factores críticos del diseño de la organización (Mintzberg, 1982:82). Es por ello que la perspectiva divisional resulta, a mi entender, útil para comprender los procesos de cambio organizativo en el

⁹ El propio Mintzberg (1984:476) afirmó que la forma divisional pura no funciona por fuera del sector privado, ya que los objetivos de las organizaciones públicas no suelen prestarse a ser medidos, lo que no impediría —sostiene en la misma obra— visualizar al gobierno como “una enorme forma divisional”. Considero que la evolución de las reformas gubernamentales durante la última década obligarían a matizar la contundencia de la afirmación inicial.

mundo público, para reconocer en ellos sus logros y sus carencias, para diagnosticar sus tendencias, y para corregir, si es necesario, el rumbo elegido. Bajo esta u otra denominación, la perspectiva divisional se halla presente en la práctica en la totalidad de las reflexiones sobre la innovación en la gestión pública. A ella apuntan Gibert y Thoenig (1992:18) cuando subrayan que la diferencia entre un sistema burocrático centralizado y un sistema gerencial descentralizado descansa en el hecho de que en el primero, el centro espera que sus colaboradores apliquen las normas, directivas e instrucciones emanadas de la jerarquía, en tanto que en el segundo, el centro espera que los servicios rindan cuentas de los resultados, en vista de los objetivos fijados. Desde una perspectiva análoga y complementaria, Mendoza (1993:49) señala los siguientes como ejes de la revalorización del *management* en el entorno público: "a) la devolución a los directivos de línea, principalmente en los niveles operativos, de la responsabilidad por los resultados de sus unidades, y b) la aplicación de técnicas de gestión desarrolladas y experimentadas en el sector privado, entre las cuales destacan la DPO y el control de gestión".

La contractualización de las relaciones centro-periferia

Una de las características del modelo descrito, fuertemente acusada en los procesos de modernización administrativa, es el carácter contractual de las relaciones centro-periferia. Se trata de un elemento que aparece en cualquier caso implícito en la configuración y funcionamiento de las divisiones (agencias, centros de responsabilidad, centros gestores), pero que ordinariamente es incluso objeto de formalización. Tal es el caso del *framework document* en la creación de agencias en el Reino Unido o del contrato por tres años entre el centro de responsabilidad y el ministerio en la administración francesa, configurado en torno al *projet de service*. El Informe Gore (Executive Office of the President, 1993:75) contempla a su vez la formalización escrita de acuerdos de rendimiento entre la Presidencia y los directores de los departamentos y agencias.

El contrato entre el centro y la división incorpora, por una parte, el régimen especial de funcionamiento de ésta, el cual refleja el margen de funcionamiento autónomo de que se le dota. Por otra parte —y aquí hallamos un rasgo significativo del modelo que lo separa de otras experiencias descentralizadoras sobre las que se volverá más adelante—, el contrato incorpora las contrapartidas a las que la dirección divisional queda obligada, esto es, los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento es evaluable y exigible.

La filosofía *principal-agente* subyace en este diseño y arranca de la separación antes citada entre la elaboración de políticas y la provisión de servicios. Así pues, las instancias responsables de elaborar políticas actúan como clientes subrogados, realizando contratos explícitos con las agencias productoras (y asignando para tal

efecto recursos, a cambio de un compromiso de producción bajo condiciones determinadas). De otro modo, serían los clientes en el sentido propio de la palabra (los ciudadanos, los usuarios) quienes podrían comprar directamente servicios a estas últimas (Schwartz, 1994: 56). El formato *principal-agente* se evidencia así como un peldaño significativo hacia la introducción de mecanismos de mercado, abriendo paso a la competencia (por los contratos con las instancias financiadoras, por las compras de los clientes, o por ambos) entre los productores de servicios públicos, y en ocasiones entre estos y los productores privados.

En un sentido amplio, el ámbito de la contractualización en el marco de las estrategias de aplicación del modelo divisional en la esfera gubernamental abarca los siguientes seis apartados:

1. El mandato político, que como mínimo comprende lo siguiente:
 - la misión de la unidad; su *razón de ser*, y también su *razón de no ser*, en forma tal que clarifique suficientemente el ámbito de actuación que le es propio¹⁰;
 - las líneas de orientación estratégica, es decir, los ejes de acción prioritaria que se desprenden de la misión; y
 - los criterios, valores y principios básicos de comportamiento (un ejemplo significativo: el posicionamiento de la unidad en lo referente a la competencia con otras unidades y con entidades privadas).
2. El marco de responsabilidad, esto es, ante quién se responde y qué relaciones se establecen:
 - con el órgano al cual está adscrita la unidad (Ministerio/Departamento/Consejería/Concejalía);
 - con los órganos horizontales del gobierno;
 - con los órganos de control externo;
 - con el Parlamento (Concejo Municipal, Pleno).
3. Los objetivos para el ejercicio: Su determinación permite hacer operativas las líneas de orientación estratégica antes aludidas, concretándose en exigencias de rendimiento para un período dado que ordinariamente coincide con el ciclo de gestión presupuestario.

¹⁰ En contextos restrictivos de crisis, importa más que nunca tener bien definida la misión para evitar saltos en el vacío. "En épocas de aflicción no hacer mudanza". He sido testigo de hasta qué punto la tentación de mudar para permanecer ha hecho sucumbir a más de un esforzado directivo público, entregado hoy a piruetas bien alejadas de su "razón de ser" original.

Si para el director divisional los dos apartados precedentes son, hasta cierto punto, contratos de adhesión, la definición de los objetivos operativos es el ámbito propio para la negociación, cuyo propósito es una conciliación de intereses de la que surja un compromiso activo del directivo. El ámbito del acuerdo sobre los objetivos deberá extenderse a los parámetros o estándares de rendimiento, así como a sus sistemas de medida, extremos que como vimos suelen plantear las principales dificultades de orden técnico.

4. Los recursos disponibles: La dialéctica objetivos-recursos preside la negociación referida, lo que obliga a establecer un vínculo con el proceso de elaboración del presupuesto; volveremos sobre este tema en el último apartado.

5. Los sistemas de información de gestión: Su diseño —que como veíamos antes es una de las funciones retenidas por la sede central en la estructura divisional— debe tener en cuenta las necesidades de información de la dirección divisional y configurarse como un instrumento útil, ante todo a este nivel, sin perjuicio de las necesidades de *reporting* del centro. Como ha destacado Vilahur (1990:12), “la no consideración del usuario en la fase de diseño suele producir el funcionamiento en paralelo de distintos subsistemas, y el rechazo más o menos encubierto de los mismos por parte de los directivos de las divisiones”.

La contractualización que afecta esta materia debe comprender tanto los contenidos y formas de la información como su secuencia de emisión.

6. Los márgenes de gestión autónoma de los que se dota a la división: Estos márgenes están integrados, en su aspecto positivo, por aquellas atribuciones y facultades que implican capacidad decisoria y se transfieren a la dirección divisional, y en su aspecto negativo, por aquellos constreñimientos y controles propios del régimen común que se remueven y eliminan, de los cuales los más importantes afectan, desde luego, la gestión económico-presupuestaria y a la de recursos humanos.

En definitiva, la contractualización de las relaciones centro-periferia que caracteriza los procesos de aplicación del modelo divisional, en especial en el entorno público, implica por una parte la búsqueda de la conciliación de intereses entre las perspectivas global y sectorial presentes en la organización, y por otra entre aquellas que son propias de las esferas de responsabilidad política y de gestión antes aludidas. Metcalfe (1993:361) relaciona esta conciliación de perspectivas con las nociones de management estratégico y operacional, cuya delimitación de campos se produciría en la negociación del acuerdo-marco entre la agencia y el departamento¹¹.

¹¹ Frecuentemente en estructuras de carácter gubernamental, la conceptualización opera a tres bandas, afectando a la división, centro o agencia, de un lado, al ministerio al que se halla adscrita, de otro, y a los departamentos horizontales del gobierno, de otro más. Así ocurre en el Reino Unido, donde las tres partes suscriben el documento marco, y en Francia, donde los instrumentos de formalización son diferentes. Para mayores precisiones sobre las experiencias británica y francesa, véase Echebarría (1993b:177–193).

En este esfuerzo de armonización, las partes obtienen una ganancia recíproca: los directivos divisionales ven atendidas sus demandas de autonomía y ensanchado su poder decisorio; el centro (en la acepción amplia que venimos usando) obtiene un compromiso explícito de resultados y los instrumentos adecuados para seguir y evaluar la gestión.

Es altamente recomendable que el contrato no sólo se formalice en el papel, lo que es práctica ordinaria, sino que al menos en los aspectos esenciales de su contenido sea hecho público. La publicidad permite la exteriorización del nuevo marco de responsabilidad construido por los cambios, y que se creen las condiciones para la evaluación externa (medios de comunicación, usuarios) de la gestión divisional.

Procesos descentralizadores que deben distinguirse del modelo divisional

La divisionalización es, como se ha visto, un proceso descentralizador mediante el cual organizaciones que presentaban una apariencia exterior unitaria pasan a ser visualizables como corporaciones integradas por organizaciones más pequeñas y dotadas de amplios márgenes de autonomía. En este proceso, una porción significativa del poder de decisión pasa del centro (vértice estratégico y tecnoestructura central) a los directivos divisionales.

Pero el modelo divisional no se agota en la descentralización del poder. Como hemos visto, hay un conjunto de rasgos esenciales, unas reglas de juego básicas que sitúan los diversos parámetros de diseño estructural propios de este tipo de configuración en términos de coherencia. Y es el modelo global así descrito el que parece sintetizar las respuestas que, desde el diseño organizativo, se están ofreciendo a las necesidades de innovación en la gestión pública.

Por ello parece necesario deslindar tanto el modelo en sí como las aplicaciones del mismo a las que se ha hecho referencia, de otras realidades organizativas que si bien comparten con la forma divisional elementos de descentralización del poder, se alejan considerablemente de aquélla en aspectos consustanciales a la lógica de diseño que les es propia. Dos de estas realidades son detectables en el entorno público más próximo a nosotros: la departamentalización y la creación de entes institucionales.

La departamentalización

Por departamentalización se entiende un proceso organizativo propio del entorno público mediante el cual se opera una transferencia de poder de decisión desde la dirección estratégica y los órganos centrales de carácter horizontal de una institu-

ción, a los órganos de dirección política sectorial, a los que llamaremos genéricamente departamentos¹².

Se trata de un proceso coherente con el fenómeno de expansión de la actividad gubernamental que ha producido aparatos administrativos grandes y complejos con una fuerte tendencia hacia la diversificación. El desarrollo y especialización de las políticas sectoriales y el crecimiento de la maquinaria administrativa puesta al servicio de las mismas han incrementado las demandas de autonomía en este nivel. La respuesta organizativa ha sido desigual, pero en general puede hablarse de una tendencia significativa al ensanchamiento de los márgenes de funcionamiento autónomo de ministerios, departamentos, municipios, etc., en áreas de decisión tradicionalmente reservadas a los departamentos horizontales centrales (Presidencia, Hacienda, Función Pública), a través de procesos cuya dinámica y amplitud oscila en función del peso político de los titulares departamentales, entre otras variables.

En ocasiones no se trata simplemente de tendencias espontáneas sino de supuestos de cambio planificado que responden a estrategias de innovación de la gestión pública. ¿Nos hallamos ante procesos de aplicación del modelo divisional en el entorno público? Creo que no, pero la respuesta ha de ser lógicamente argumentada. El Cuadro 8.1 pretende resumir los principales rasgos diferenciales entre ambos tipos de diseño, que paso a comentar brevemente.

Una primera diferencia suele radicar en el tipo de *output*. Como se dijo antes, la identificabilidad y homogeneidad del producto caracterizan el criterio de agrupación de unidades propio de la forma divisional, constituyendo la base para la creación de sistemas de planificación y control orientados hacia resultados. Las cosas suelen ser diferentes en el formato departamental. Ciertamente, la extrema variedad potencial de estructuras que caben en lo que hemos llamado genéricamente *departamentos* (concepto que incluye desde el Ministerio de Obras Públicas y Transporte hasta el Departamento de Agricultura de un gobierno provincial o la unidad de salud pública de un ayuntamiento o municipalidad) impiden formular afirmaciones de validez general. La tendencia, no obstante, parece apuntar a la existencia de dificultades para identificar los *outputs* con la precisión requerida, y sobre todo a la existencia de una amplia diversificación del producto.

Los departamentos suelen ser estructuras multifuncionales y heterogéneas, en proporción directa a su estatus político y tamaño. Pero incluso donde estas variables permitieran una arquitectura organizativa basada en el producto, otros elementos nos seguirían apartando del modelo divisional, como veremos enseguida.

¹² El término *departamentalización* ha sido a veces utilizado en la teoría de la organización con un significado diferente al que aquí se le atribuye. Tal es el caso, por ejemplo, de Koontz y Weihrich (1988), quienes usan el término para describir la variable de diseño que en la obra de Mintzberg es llamada "agrupación de unidades".

Cuadro 8.1. Rasgos diferenciales en los diseños divisional y departamental

	Estructura divisional	Formato departamental
Producto	Identificable y homogéneo	Tiende a la ambigüedad y diversificación
Permanencia de la unidad	Tiende a la estabilidad	Tiende a la inestabilidad (políticamente contingente)
Relación política-gestión	Esferas delimitadas	Esferas confundidas
Liderazgo interno	Gerencial	Político
Perfil directivo	Profesional	Ambiguo (técnico-político)
Papel de la tecnoestructura Central	Planificación y control de resultados	Filtro-válvula de seguridad
Papel de la tecnoestructura Periférica	Apoyo a la dirección ejecutiva	Controla/consigue recursos
Relación centro-periferia	Contractual	Normativa
Grado de cohesión	Alto, bajo ciertas condiciones	Tiende a la feudalización del poder

Fuente: Elaboración propia.

Una división configurada en torno a un *output* preciso propende a la estabilidad. Habrá quien cuestione, con mayor o menor grado de ironía, la existencia de organizaciones administrativas inestables, pero lo cierto es que los departamentos lo son en algún sentido: su configuración no responde (o no lo hace únicamente, si se prefiere) a criterios de gestión, sino a una lógica diferente que tiene que ver con la distribución del poder político. (Naturalmente la inestabilidad se acentúa en ciertos entornos. Tal sería el caso de los gobiernos de coalición, o en general de los gobiernos locales en muchos países). En cualquier caso, lo que antes llamábamos el circuito de las agrupaciones y reagrupaciones de origen político es el hábitat propio de los departamentos.

En el entorno público, el modelo divisional facilita la separación de política y gestión. En el formato departamental, ambas esferas se hallan confundidas o por lo menos no es fácil delimitarlas. Suele ser habitual una concentración de poder formal en la cúspide departamental, en la que la definición de orientaciones estratégicas aparece al lado de la autorización de gastos. Incluso bajo el supuesto de

que se haya delegado capacidad decisoria, la delimitación de responsabilidades políticas y gerenciales es complicada. Y cuando ello ocurre, son ordinariamente los criterios de gestión los que tienden a difuminarse, como veíamos.

En las divisiones creadas por los procesos de modernización administrativa, el liderazgo interno es claramente gerencial. El *chief executive* de las agencias británicas, por poner un ejemplo, asume la dirección efectiva de la agencia; las amplias facultades de que se le dota le permiten ejercer un liderazgo real. En el formato departamental, este liderazgo corresponde a una figura de naturaleza política (ministro, consejero, concejal).

Como consecuencia de ello, el perfil del directivo divisional (profesional de la dirección, manager público) no se corresponde con el del directivo en el formato departamental (entendiendo por tal a quien ocupa el nivel jerárquico inmediatamente subordinado a la dirección política). La pluralidad de perfiles existentes impide una caracterización de validez general, pero parece evidente que las consideraciones de confianza política o lealtad personal coexisten con frecuencia con las exigencias profesionales, difuminando a éstas últimas no pocas veces.

Si en el modelo divisional la orientación hacia resultados de los sistemas de planificación y control era una clave de la arquitectura organizativa, tal orientación parece descartada en el formato departamental. Aquí la indefinición y heterogeneidad del *output*, la confusión de política y gestión, la inexistencia de un liderazgo vertebrador, lo dificultan extraordinariamente. En tal contexto, la tecnoestructura central (presupuesto, intervención, personal, patrimonio, etc.) deja escapar a regañadientes una parte de su poder formal, sin cambiar en lo sustancial su papel organizativo.

Al no producirse un cambio de fondo en la tipología de los controles, los órganos horizontales centrales tienden a cumplir una función de resistencia opuesta a la cesión de autonomía a la periferia. Si no es posible el control por resultados, se imponen los filtros de regularidad y el control sobre los recursos. En un contexto tal, la organización tiende a ver en la tecnoestructura central —especialmente en épocas de crisis y restricciones— una válvula de seguridad del sistema. De hecho, en ocasiones la retórica departamental esconde flujos de centralización de poder de decisión, especialmente en materia presupuestaria.

A su vez, en el plano interno del sistema de planificación y control de resultados, la tecnoestructura periférica —que en el modelo divisional juega un importante papel de apoyo a la dirección ejecutiva de la unidad garantizando el funcionamiento— desempeña funciones más ambiguas y complejas en los diferentes tipos de formato departamental. Tampoco aquí es posible reorientar la heterogeneidad real hacia una única fotografía. La dificultad se agudiza porque en ocasiones las funciones básicamente tecnoestructurales (control sobre el presupuesto y el personal, sobre todo) coexisten con atribuciones de autoridad formal sobre los servicios, y con denominaciones de carácter ejecutivo (director, subdirector, ge-

rente, etc.), en puestos cuyo poder decisorio se halla generalmente muy limitado por el carácter político de la dirección departamental. Con frecuencia el papel de esta tecnoestructura es una combinación de control primario (burocrático) en el plano interno, y de interlocución con la tecnoestructura central, focalizada en la obtención de recursos para el departamento y en la agilización de procedimientos de trámite centralizado.

Como se ha visto, en las experiencias de divisionalización del entorno público las relaciones centro-periferia son objeto de contractualización. El elemento contractual no existe en el formato departamental. De hecho, la inexistencia de un sistema de definición de objetivos y evaluación de resultados deja dichas relaciones sin sustancia contractual. Los instrumentos de normalización de la actividad organizativa responden al modelo burocrático, en el que el centro ejerce un papel regulador y donde los supuestos de fijación de pautas de funcionamiento auténticamente convencional se reducen a su mínima expresión.

Por último, y en lo que respecta al grado de cohesión de la organización, la forma divisional la fundamenta tanto en la coordinación producida entre las diferentes partes mediante el repetido sistema de planificación y control (los elementos contractuales aludidos no harían sino fortalecer tal coordinación), como en la política de los directivos orientada a la preparación y socialización de los mismos, dado el papel crucial que juegan en tal configuración estructural. Estos elementos de cohesión no existen en el formato departamental, proclive por ello a la consolidación de reductos de poder en estructuras parceladas.

Como se dijo, la departamentalización es una consecuencia lógica del crecimiento y diversificación de la actividad gubernamental. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con algunos procesos de aplicación del modelo divisional, no cambia por sí misma la lógica burocrática de la gestión pública. En la mayor parte de los casos esto conlleva un peligro real de disgregación (*departamentalismo*), que aparece con frecuencia contrarrestado por un neocentralismo burocrático con énfasis en la limitación de los recursos disponibles¹³, especialmente en entornos de crisis presupuestaria.

La creación de organismos, sociedades y entes autónomos

La creación de organismos y entidades con personalidad jurídica propia es otra de las manifestaciones conocidas del proceso de crecimiento y diversificación de la actividad gubernamental. Como se ha señalado, la creación de este tipo de entes

¹³ En un artículo de tono altamente crítico sobre la experiencia británica, Campbell (1994:26) se pregunta "por qué el Tesoro no pudo, operando a través de los departamentos, ampliar sus facultades sin separar unidades del tronco del servicio civil", ironizando al respecto: "Por razones políticas, el Tesoro necesitaba animales que caminaran como palmípedos, graznaran y se adaptaran al agua, pero no podía llamarles patos". Como he intentado argumentar, creo que entre ambos enfoques hay algo más que diferencias nominales.

ha respondido ordinariamente a la búsqueda de marcos más flexibles que el régimen administrativo común. En otras palabras, se ha tratado de fenómenos de huida individual de dicho régimen, y no de procesos de rediseño organizativo global del sistema público.

¿Cuál es la relación de estas entidades con el modelo divisional descrito? ¿Hasta qué punto están marcando el camino hacia estrategias de aplicación y desarrollo del modelo divisional en las administraciones?

Sin duda, estamos también aquí ante procesos descentralizadores, esto es, ante transferencias de poder (ensanchamiento de la esfera de decisión del lado positivo, y remoción de controles del lado negativo) a unidades que adquieren una autonomía significativa. En buena parte de los casos se han utilizado criterios de agrupación por *output*, lo que permite la concurrencia de los elementos de identificabilidad y homogeneidad del producto que caracterizaban, como veíamos, a las divisiones. En mi opinión, sin embargo, hasta aquí llegan las semejanzas.

De hecho, el resto de los parámetros básicos de la configuración divisional no se encuentran en estos procesos. Y esto ocurre fundamentalmente porque no hay un cambio de naturaleza de los sistemas de planificación y control capaz de producir un nuevo marco de relaciones entre el centro (departamento de adscripción y departamentos horizontales) y cada organismo o entidad. Las pautas burocráticas subsisten, y por lo tanto la tipología de controles permanece inalterada. Las relaciones centro-periferia vendrán marcadas por el punto de alejamiento alcanzado en el proceso de huida: si la huida tuvo éxito, la entidad será poco controlable; en caso contrario, subsistirá una buena parte de los constreñimientos y controles burocráticos anteriores. Creo conocer supuestos de ambos tipos.

En la mayor parte de los casos, la proliferación de entidades de esta naturaleza ha tendido a la disgregación. Sin la construcción alternativa de nuevos sistemas de articulación, la eliminación de controles burocráticos ha cortado con frecuencia el cordón umbilical de la entidad con el departamento —y desde luego con el gobierno—, produciendo conocidos ejemplos de tensión institucional. La autodefinición de objetivos y estrategias, y la consiguiente falta de coordinación de las políticas gubernamentales, son consecuencias muchas veces constatables¹⁴.

En el diseño de estas entidades —cualquiera que sea su denominación o sector funcional— encontramos sin excepción un instrumento destinado en principio a garantizar elementos básicos de integración, coordinación y control de cada ente institucional. Me refiero al consejo de administración, en teoría llamado a jugar un papel de mecanismo de enlace entre la entidad, el departamento de

¹⁴ Para Nieto (1984:185), esta proliferación de entidades personalizadas supone la consagración definitiva de la feudalización de la administración pública. Tales organismos llegaron a convertirse en "feudos tan patrimonializados que, a decir verdad, la influencia del ministro se medía no tanto por el peso de su ministerio —dependiente, en definitiva, del Ministerio de Hacienda— como por la importancia de su cohorte personal de vasallos institucionalizados".

adscripción, otros departamentos sectoriales relacionados o afectados por su actuación, y los órganos horizontales del gobierno. Quienes hayan conocido de cerca el funcionamiento de estos consejos convendrán conmigo en que se trata de instrumentos de escasa utilidad en relación con los fines apuntados, y en que raramente debaten estrategias o evalúan la gestión de la entidad. De hecho, en muchas ocasiones estos consejos son utilizados como mecanismo de distribución de prebendas entre los altos cargos.

Pero no se trata sólo de que tales consejos estén mal diseñados, ni de que hayan cometido errores de funcionamiento que les impidan desempeñar adecuadamente su papel institucional. En lo fundamental, la falta de cohesión apuntada no se origina aquí, sino en la carencia de un eje vertebrador, de una nervadura constitutiva de la entidad que interrelacione sus prioridades, objetivos y resultados con las estrategias gubernamentales, y que permita la evaluación de esta consistencia básica sostenida en el tiempo. Se ha apuntado anteriormente que en la perspectiva divisional, esta interrelación se modula en forma contractual, y se ha descrito el ámbito propio de dicho marco convencional. Este marco suele estar ausente de los procesos descentralizadores a los que estamos aludiendo, lo que marca aún más la diferencia esencial de los mismos con la configuración divisional, núcleo de estas reflexiones.

Finalmente, es necesario añadir que estas diferencias no derivan de la personificación jurídica de las entidades que estamos considerando. Dicha personificación (de derecho público, privado o mixta) puede ser condición necesaria para el funcionamiento de una división en un entorno determinado. Lo que se niega es que sea condición suficiente para que se pueda hablar de divisionalización. Esta apunta, como se ha insistido, a un diseño organizativo global y alternativo a la centralización burocrática que trasciende las estrictas consideraciones del régimen jurídico aplicable. Como afirma Nieto (1984:183), "el problema no consiste en arbitrar nuevas fórmulas jurídicas, sino en liberarse de criterios organizativos y políticos que taran lo ya existente".

Puntos claves para el desarrollo exitoso de un modelo divisional en los sistemas públicos

Las características del entorno administrativo tienden a situar en determinadas áreas de intervención las claves del éxito o fracaso de los procesos de rediseño organizativo con orientación divisional. A ellas aludiremos en la última parte de este trabajo.

Rediseñar los órganos centrales

Las estrategias de modernización administrativa de orientación divisional suelen invertir mayor esfuerzo en el desarrollo de capacidades organizativas dentro de las

divisiones que en el centro de la organización. Hasta cierto punto es lógico: las divisiones son la visualización del cambio y su personal encarna la reorientación gerencial que éste representa. Pero se trata de un error que puede afectar a aspectos cruciales del funcionamiento del modelo.

La experiencia en la aplicación de sistemas de control de naturaleza burocrática no garantiza el funcionamiento de un modelo orientado hacia el control de resultados. Por el contrario, se trata de orientaciones divergentes, lo que hace que el cambio de papel no se agote en un mero proceso de aprendizaje, sino que requiera además la interiorización de nuevas pautas de funcionamiento organizativo. En palabras de los responsables por la formulación de políticas italianos, "si en el pasado la periferia estaba en función del centro, en el futuro la relación deberá invertirse: los órganos centrales operarán en función de la periferia" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993:10). El desarrollo de estas nuevas capacidades en el centro de la organización aparece en un momento como una de las dificultades más significativas, pero también como una de las claves de éxito del cambio.

El rediseño de los órganos centrales conducirá frecuentemente a la necesidad de renovar sus estructuras y perfiles. De un lado, el diseño de los puestos y su agrupación en unidades requerirá modulaciones derivadas del nuevo papel organizativo. De otro lado, los perfiles profesionales habrán de ajustarse al desempeño de funciones tecnoestructurales *hands off*, lo que conduce a un juego de equilibrios difíciles: combinar papeles a veces contradictorios (apoyo a la gestión, y control), y conseguir el adecuado balance entre la intromisión y la abstención que caracteriza el correcto desempeño de estas funciones en el modelo divisional.

Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria

La dialéctica objetivos-recursos tiene un peso débil en los sistemas tradicionales de elaboración y gestión de los presupuestos públicos. Ni las técnicas incrementales propias de la fase expansiva del gasto público (pretendidamente racionalizadas por la aplicación del presupuesto por programas (PPBS) que hoy se vive como un fracaso desde dentro y desde fuera del sistema público), ni los métodos primarios de reducción del gasto masivamente utilizados en nuestro entorno (recorte horizontal y bloqueo de fondos), sintonizan obviamente con la orientación de los sistemas de planificación y control que han sido descritos, y con la propia lógica subyacente al modelo divisional.

La aplicación de este modelo exige cambios significativos tanto en los mecanismos de elaboración y discusión del presupuesto como en los de gestión presupuestaria. En los primeros esto se puede lograr estableciendo un enlace entre las asignaciones presupuestarias y el cuadro de objetivos de la administración —cuya orientación básica (Zapico, 1989:57) es "facilitar la gestión directiva a todos los

niveles de la organización”—, y evolucionando hacia un modelo más participativo que garantice la interlocución de los directivos divisionales en el proceso. En los segundos esto se puede hacer ajustando las reglamentaciones; adaptando los sistemas de control a las medidas de objetivos/resultados preestablecidas; utilizando controles sobre magnitudes más agregadas; y facilitando la reasignación interna de créditos, la obtención de ingresos y la utilización, en ciertos casos, de los ahorros generados¹⁵.

Como ha subrayado Zapico (1993:75) refiriéndose a las más recientes reformas presupuestarias europeas, “el principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto ha sido considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia”. Nos hallamos de nuevo en la lógica de la contractualización, repetidamente destacada a lo largo de estas reflexiones y aplicada aquí al proceso presupuestario, ámbito en el que, como destaca el mismo autor, está ya funcionando bajo distintas fórmulas y alcance en países como el Reino Unido, Suecia, Dinamarca o los Países Bajos.

No se puede desconocer la dificultad de estas reformas, especialmente en entornos restrictivos, pero en mi opinión estos ámbitos constituyen al mismo tiempo una razón para acometerlas. La obtención de mejoras de eficiencia que trasciendan la lógica de los recortes primarios exige reformas organizativas profundas que adapten la asignación, la gestión y el control de los recursos a un modelo descentralizado de funcionamiento orientado a resultados.

Desarrollar instrumentos de evaluación

El control de resultados es la médula de la arquitectura divisional, como se ha insistido. Este hecho dota de singular relevancia a la disponibilidad de un instrumental adecuado para la medición de aquéllos, esto es, de un sistema de control de gestión del que son parte importante los sistemas de información y el repertorio de indicadores de gestión a disposición del directivo divisional y del centro de la organización. Como ha señalado Mendoza (1993:49), “los indicadores... proporcionan a los gestores el *feedback* imprescindible para poder llevar a cabo su tarea con efectividad, al permitir el seguimiento y el autocontrol... pero también son esenciales para los responsables políticos que, como contrapartida al mayor grado de autonomía otorgado a los directivos operacionales, exigirán estar infor-

¹⁵ Para la Comisión Winter, responsable del diseño de las reformas en los niveles estatal y local en los Estados Unidos, la eliminación de los sistemas presupuestarios *spend-it-or-lose-it* ocupa un lugar central para lo que formula cuatro recomendaciones principales: reducir drásticamente la vinculación de créditos a conceptos preestablecidos de gasto; permitir las transferencias de fondos entre ejercicios; habilitar fórmulas para la amortización de inversiones; y vincular las asignaciones de gasto a los resultados (National Commission on the State and Local Reform, 1993:35–38).

mados periódicamente y de forma precisa sobre el cumplimiento de los objetivos y planes establecidos previamente”.

La mensurabilidad de los resultados de la acción pública ha sido repetidamente cuestionada. La innegable dificultad que en muchos casos plantea la medición de los mismos ha llevado incluso a poner en duda (véase la nota 8) la misma aplicabilidad del modelo divisional a las instituciones públicas; pero como también subrayábamos, las experiencias de divisionalización han supuesto un impulso importantísimo a la elaboración de instrumentos de medición del logro en el ámbito administrativo que hoy ya se extiende a campos de indudable dificultad técnica del empeño. En el Reino Unido, solamente en el período 1986–1989, el número de indicadores de gestión incluidos en el Libro Blanco del Gasto Público pasó de alrededor de 500 a 2.302 (Carter y Greer, 1993:408).

La elaboración de sistemas de medición de resultados en el entorno público constituye en cualquier caso una tarea técnicamente complicada que obliga a las instituciones involucradas en procesos de cambio de esta naturaleza a invertir recursos significativos. Pero como afirma Mendoza (1993:46), “a pesar de la innegable dificultad conceptual y técnica que representa en muchas ocasiones la elaboración de indicadores, la dimensión verdaderamente crucial es la organizativa”. En efecto, es en la implantación donde se juega el éxito o el fracaso de estos sistemas, por lo que la elaboración de una adecuada estrategia de aplicación es condición de éxito del proceso.

Con todo y dificultad técnica y organizativa, se trata pues de una inversión necesaria y mi juicio rentable para las organizaciones públicas involucradas en procesos de innovación de orientación divisional. La debilidad del instrumental de medición puede hacer que el modelo no sea viable o, lo que es quizá más frecuente, puede llevarlo a la deriva hacia orientaciones meramente eficientistas retroalimentadas de evaluaciones puramente cuantitativas (técnicamente mucho más accesibles); esto representa uno de los peligros típicos de esta configuración estructural (Mintzberg, 1984:471), y una de las críticas más repetidas a algunas de las experiencias de aplicación del modelo en el entorno público.

Garantizar la idoneidad de los directivos divisionales

En páginas anteriores se resaltaba el carácter axial que posee la preparación y cohesión de los directivos en el modelo divisional, así como las razones de esta trascendencia. Ahora me propongo insistir en ello. El entorno público suele plantear especiales dificultades a la hora de hacer operativo este parámetro central de diseño, presentando en general marcos normativos y organizativos cuya rigidez relativa es notoria en relación con el ámbito privado.

Estas dificultades se hacen bastante evidentes si examinamos los aspectos que definen la configuración del nivel directivo en nuestro mundo administrativo:

ni la preparación, ni los sistemas de acceso, ni el diseño de carrera, ni la remoción, ni la estructura retributiva, favorecen la aparición y evolución de una esfera directiva capaz de gerenciar organizaciones fuertemente descentralizadas, con arreglo al modelo dibujado.

Ello no hace sino poner de manifiesto el carácter de clave de éxito que la definición y puesta en práctica de una política de directivos posee, como elemento inseparable de estas estrategias de cambio. En particular, creo necesario hacer hincapié en la necesidad de un estatuto de personal para estos directivos públicos que tenga en cuenta:

- mecanismos de acceso flexibles pero profesionales y nunca arbitrarios ni basados en consideraciones de mera confianza;
- procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes;
- apertura, en determinados casos, hacia profesionales externos al sector público; y
- sistemas de recompensa, desarrollo y remoción adecuados a un marco de responsabilidad por resultados¹⁶.

Flexibilizar la gestión de recursos humanos

Dejando de lado las dificultades que se acaban de señalar, supongamos que se consigue disponer de directivos profesionales, capaces y motivados al frente de divisiones configuradas con arreglo al modelo que venimos describiendo. Pues bien, de poco serviría todo ello en lo que hace a introducir mejoras efectivas de gestión si no dotamos a tales directivos de una nueva normativa de recursos como marco para gestionar los recursos humanos adscritos a la unidad. La flexibilización del mismo es, como veíamos anteriormente, una necesidad ampliamente sentida, casi un clamor entre los directivos públicos de nuestro país. En lo que aquí nos ocupa, es una condición de éxito de las estrategias de divisionalización. Sin ella, los márgenes de gestión autónoma de las unidades se verían sensiblemente reducidos, y el ejercicio real del liderazgo interno dificultado hasta el extremo.

Las necesidades de flexibilidad alcanzan a la totalidad de los subsistemas que configuran la gestión de recursos humanos, concebida como un sistema integrado: del diseño de puestos al de carreras, de la selección a la rescisión del empleo, de la retribución a las relaciones laborales. No es lugar, desde luego, para detenernos en todo ello; baste pues con enfatizar su relevancia.

¹⁶ En el marco de las reformas neocelandesas, éste fue uno de los ejes prioritarios y se tradujo en la creación de un Senior Executive Service (SES), cuya configuración responde a las orientaciones apuntadas. Ello se combinó con la supresión del estatuto funcionarial como régimen diferenciado del laboral común, en el contexto de una profunda transformación del marco de la gestión de recursos humanos en el sector público (Sherwood, 1992:22-23).

Configurar una tipología plural de divisiones

La realidad administrativa es heterogénea y plural. En ella encontramos actividad reguladora, prestadora y promotora; servicios que operan dentro y fuera del mercado; unidades que venden servicios y se autofinancian e incluso obtienen excedentes, y otras que se nutren sólo del déficit; órganos que realizan actividades repetitivas en medios estables, y otros que se ven obligados a innovar en entornos de extrema fluidez; actividades consolidadas y permanentes, y programas incipientes o temporales; unidades autosuficientes y servicios que requieren complejas interacciones de diferentes organismos. Es imposible reconducir todo ello a una unidad mediante un diseño organizativo válido para todos los supuestos.

Esta heterogeneidad debe ser tenida en cuenta por las estrategias de divisionalización, que deberán evitar las pautas excesivamente uniformadoras. Las divisiones no pueden responder a un formato único. Por ello, las experiencias de este carácter han creado, en general, una tipología plural de unidades. Es el caso, en el Reino Unido, de los regímenes de gestión financiera (Echebarría, 1993a:271), en virtud de los cuales las agencias aparecen divididas en tres tipos, en función del grado de autonomía presupuestaria de que han sido dotadas. De otro orden es la tipología de Fraser, citado por el mismo autor y por Metcalfe (1993:364), quien clasifica las agencias en cuatro tipos, básicamente en función de la naturaleza de sus relaciones con el departamento de adscripción.

Es obvio que no es posible fijar criterios a priori para la elaboración de una tipología de divisiones, cuyo diseño habrá de tener en cuenta una multiplicidad de factores concurrentes en el entorno específico en que se produzca la experiencia. Parece, en todo caso, que aspectos como la actuación en ámbitos de mercado, la capacidad para generar ingresos o la propia claridad de los instrumentos de evaluación de la gestión, se hallarían entre las circunstancias a tener en cuenta a la hora de diferenciar pautas de diseño entre las divisiones.

Configurar el cambio como un proceso

La aplicación del modelo divisional no se halla entre las reformas susceptibles de implantarse por decreto. De querer introducir cambios con esta orientación, será necesario diseñar estrategias de implantación gradual, alimentando el proceso de cuantos conocimientos y experiencia en gestión de cambios complejos sea posible, y dotándolo de un liderazgo político sólido.

Es de esperar que estas estrategias graduales de cambio incorporen con frecuencia ensayos experimentales y pruebas piloto que permitan contrastar el funcionamiento práctico de los diseños propuestos y puedan apuntalar la credibilidad de las reformas dentro de la organización.

Pero este carácter gradual de los cambios no debe impedir la clarificación previa del modelo global. Ciertamente, un proceso de cambio de esta naturaleza no permite disponer en los inicios de una fotografía nítida del punto de llegada. Se tratará de un paisaje de perfiles borrosos, de un horizonte tentativo, de una aproximación. Por otra parte, un modelo tal ha de interactuar con la experiencia a lo largo del proceso de implantación de los cambios, recibiendo del mismo una retroalimentación que sin duda va a modificar aspectos del diseño inicial, con la posibilidad de que algunos de los rasgos del mismo vayan quedando irreconocibles.

Aun así, este modelo-horizonte debe ser construido, porque a mi juicio constituye un elemento esencial de la coherencia del proceso. Para ello, la organización habrá de invertir el tiempo y los recursos necesarios. Sin tal clarificación previa, existe el riesgo de que se genere una serie de *procesos de huida* —en el sentido que dábamos a la expresión al hablar de los organismos y entes institucionales— que encontrarían en la coartada divisional el argumento para construirse un marco propio. De ser así no estaríamos, desde luego, ante un cambio institucionalizado de modelo organizativo, sea cual sea el ámbito en que todo ello se produzca.

Conclusiones

El declive de la burocracia ha llegado al mundo administrativo. Durante la última década, significativos procesos de reforma estructural de los sistemas públicos se abrieron paso en diversos países del mundo desarrollado. Tales reformas, que se han extendido y profundizado en los años noventa, han respondido al peso combinado de dos fuerzas: de un lado la crisis financiera del Estado benefactor, generadora de importantes exigencias de que se combata el déficit público; del otro, la expansión de las demandas sociales de mejora de los servicios públicos, que ha inducido una reacción orientada hacia el incremento de la calidad y la receptividad de la acción pública. Tanto la orientación eficientista como la de servicio público han obligado al cuestionamiento de las pautas burocráticas, centrando los diseños alternativos en la construcción de un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública.

Buena parte de estas respuestas postburocráticas se han producido en términos de diseño organizativo alternativo de las estructuras gubernamentales y han coincidido en una orientación hacia el modelo divisional, caracterizado por la transferencia de poder decisorio a las unidades de línea agrupadas por criterios de *output*, y dotadas de márgenes ampliados de autonomía de gestión. La relación de estas divisiones con el centro departamental y la tecnoestructura central del gobierno se materializa a través de sistemas de coordinación basados en la estandarización y evaluación de resultados, y se formaliza mediante marcos de

carácter contractual fundados en la relación *principal-agente*. La calidad y cohesión de los responsables ejecutivos de las divisiones son asimismo variables decisivas del modelo.

La perspectiva divisional no debe ser tomada sin embargo como la respuesta única y definitiva a la crisis del modelo burocrático en los sistemas públicos, pues se trata de un tipo de configuración estructural que presenta limitaciones y riesgos que deben ser tomados en consideración:

- Desde el punto de vista de la escala de diseño, la forma divisional se adapta bien a estructuras gubernamentales de gran magnitud, pero no facilita las respuestas adecuadas ni al diseño de las relaciones interorganizativas (*networking*), de singular y creciente importancia en los sistemas públicos del mundo contemporáneo¹⁷, ni al tratamiento de las estructuras públicas de dimensión reducida o de los problemas organizativos de nivel micro.
- Las dificultades de aplicación de modelo divisional se acrecientan en entornos extremadamente complejos y dinámicos donde los *outputs* (criterios de rendimiento) son imprecisos y por ello de difícil normalización y medida.
- Las características del entorno público genera en ocasiones especiales dificultades, tanto técnicas como organizativas, para el desarrollo de instrumentos de evaluación de resultados.
- Las dificultades técnicas de medición de los objetivos no económicos conducen a veces a que el control de resultados se centre fundamentalmente en aspectos cuantitativos, lo que puede derivar en un sesgo puramente eficientista de los criterios de gestión que resulte contradictorio con las finalidades sociales de las instituciones públicas.

A pesar de estos inconvenientes, la configuración divisional ofrece respuestas que se ajustan a algunas de las principales necesidades que los procesos de reacción antiburocrática en el entorno público han puesto de manifiesto, y sintetiza en forma coherente las orientaciones de diseño organizativo que dichos procesos están incorporando mayoritariamente. Asimismo, la adopción del modelo divisional puede constituir una base o punto de partida para reformas cuya aplicación requiere de marcos organizativos más flexibles y descentralizados (como las que afectan a la gestión de recursos humanos, por ejemplo), así como un estímulo al desarrollo de instrumentos de gestión, en especial de los relacionados con la evaluación de los resultados de la acción pública.

La aplicación del modelo divisional en los sistemas públicos exige mantener la coherencia básica de la configuración. En los diseños institucionales específicos,

¹⁷ Un lúcido análisis de los desafíos que este tipo de diseño plantea en nuestros días al *management* público puede encontrarse en Metcalfe (1993:364-369).

esto requiere la concurrencia de los principales parámetros que caracterizan tal configuración, sin los que su lógica de funcionamiento entra en crisis. Las características especiales del entorno público hacen asimismo necesario que los procesos de aplicación atiendan especialmente a aquellos aspectos claves que se erigen como determinantes del éxito o fracaso de las reformas.

El crecimiento de los aparatos administrativos y la tendencia a la diversificación que han caracterizado la evolución de los sistemas públicos durante décadas han producido fenómenos de descentralización y transferencias de poder decisorio que no deben ser confundidos con el modelo divisional. En particular, es necesario deslindarlo conceptualmente de la departamentalización o ampliación de la esfera de poder autónomo de las instancias de dirección política sectorial, por un lado, y de la creación de organismos autónomos y sociedades públicas, por el otro. Ambos fenómenos presentan frecuentemente, en sus aplicaciones concretas, rasgos de disgregación que ponen en peligro la cohesión gubernamental, y que suscitan en ocasiones reacciones centralizadoras de carácter pendular. En lo fundamental, ni uno ni otro cambian sustancialmente las pautas burocráticas de funcionamiento de las instituciones.

En el entorno público español se destacan algunas tendencias adversas al desarrollo de estrategias de divisionalización. De un lado, la presión del déficit público estimula determinados reflejos conservadores de carácter centralizador en los órganos horizontales responsables de las políticas presupuestarias. De otro lado, la sensibilidad social y política ante los fenómenos de corrupción ha comenzado a producir reacciones opuestas al ensanchamiento de los márgenes de discrecionalidad de los directivos públicos, acompañadas de la reaparición de controles de naturaleza burocrática. El desarrollo de experiencias de aplicación del modelo divisional en España irá ligado a la superación de estos reflejos en el marco de estrategias de reforma dirigidas a la construcción de un modelo postburocrático de gestión pública eficiente, transparente y responsable en las instituciones.

REFERENCIAS

- Campbell, C. 1994. "Reinventing Reinvention: Lessons from the Failure of Managerialism in Britain". Comunicación en la convención de IASIA, Hong Kong, 11-15 de julio de 1994.
- Carter, N. y Greer, P. 1993. Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators. *Public Administration*. Vol. 71. Fall 1993. Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Echebarría, K. 1993a. "La administración pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad de Deusto.
- Echebarría, K. 1993b. La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas, *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Echebarría, K. y Losada, C. 1993. *Institucions i Mètodes per Millorar el Funcionament de l'Administració Pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'administració.
- Executive Office of the President. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. Vice President Al Gore. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Gibert, P. y Thoenig, J.C. 1992. La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie. Comunicación presentada al coloquio internacional de la revista *Politiques et Management Public*. Paris, 26 de marzo de 1992.
- Koontz, H. y Weihrich, H. 1988. La Departamentalización. Capítulo de *Administración*. México: Mc Graw-Hill. En C. Ramió i X. Ballart. *Lecturas de teoría de la organización*. Vol. I. Madrid: MAP; 1993.
- Longo, F. 1991. Una experiencia de cambio organizativo: los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona. En Ministerio para las Administraciones Públicas, editor. *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*. Cuenca, julio de 1990. Madrid: MAP.
- Mendoza, X. 1993. Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Metcalfe, L. 1993. Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution. *International Political Science Review*. Vol. 14.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP.
- Mintzberg, H. 1982. La necesidad de coherencia en el diseño de la organización. *Harvard-Deusto Business Review*. 3er. trimestre.
- Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

- Moe, R.C. 1994. The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. Vol. 54, N° 2. Marzo/abril de 1994.
- National Commission on the State and Local Public Service. 1993. *Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for State and Local Reform*. Albany-New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Nieto, A. 1984. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1988. *La administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1994. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J. 1992. La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers ESADE*. N° 82.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. 1993. *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Rainey, H.G. 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Inc.
- Schwartz, H.M. 1994. Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. *Administration & Society*. Vol. 26, N° 1. Mayo de 1994. Londres, Sage Publications, Inc.
- Sherwood, F.P. 1992. Comprehensive Government Reform in New Zealand. *The Public Manager*. N° 21:22-24. Potomac. Spring 1992.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- Vilahrur, F. 1990. La mentalidad divisional: un enfoque de alta dirección. *Papers ESADE*. N° 45/11/90.
- Zapico, E. 1989. *La modernización simbólica del presupuesto público*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Zapico, E. 1993. Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. N° 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.