

RETOS ACTUALES DE RENTABILIDAD A LA GESTION DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS¹

Dr. José Larrea Gayarre

Los cambios sociales que está experimentando nuestra sociedad en nuestros días, han provocado la aparición de nuevas demandas de servicios sociales, impensables hace unos años por las condiciones con que los servicios se necesitan y se exigen por una población afectada por el paro, migración, delincuencia, adiciones..., por una tercera edad de características tan singulares, por la juventud, con mayor preparación cultural y mayores índices de desempleo... Las nuevas demandas sociales inciden sobre instituciones asistenciales, unas con largo historial de tareas realizadas desde tiempo atrás, desbordadas hoy por las nuevas exigencias, otras instituciones de reciente creación, sin haber adquirido aún la experiencia necesaria, y todas ellas empeñadas en dar cabal respuesta a las exigencias de una población cada vez más numerosa, más consciente de sus derechos y que ve multiplicadas sus necesidades y la imposibilidad de cubrirlas por sí mismas.

La pregunta que se hacen hoy todos los preocupados por dar soluciones correctas a los problemas que se plantean en estos ámbitos sociales es:

- si las instituciones sociales dan hoy los servicios adecuados a las demandas actuales,
- si con los recursos actuales de personal no se podrían alcanzar metas más altas de calidad y eficacia en la prestación de estos servicios.

Subsiste una duda generalizada, de si los niveles de calidad de las prestaciones actuales no están negativamente influidos por la estructura

¹ Conferencia inaugural del curso académico 1992-1993 del Programa de Formación de Servicios Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Deusto. 15 de octubre 1992.

organizativa y por los modos de gestión en vigor en las instituciones sociales.

Salvadas las diferencias, nos hallamos ante una problemática similar a la que se han enfrentado y se siguen enfrentado los empresarios en los nuevos mercados, hoy internacionalizados, con nuevas exigencias de calidad de servicio y de productos y a las que han de responder desde estructuras empresariales muchas de ellas ya caducas o recién implantadas.

Afortunadamente, desde el mundo de la gestión empresarial, los empresarios y los teóricos de la gestión ofrecen hoy experiencias que evidencian, que el problema, por complejo que aparezca, tiene solución.

La Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con la Ley 6/1982 del 20 de Mayo del Parlamento Vasco sobre Servicios Sociales, que ha supuesto el que el País Vasco sea pionero en muchos aspectos que hacen referencia a la actualización de los Servicios Sociales. Esta ley regula las competencias del Gobierno, de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos, trata de conseguir una unificación funcional de todos los servicios sociales existentes y de acercar al máximo el nivel de decisión en la prestación de los servicios a las verdaderas necesidades; busca procedimientos de una participación eficaz en la prestación de los mismos, propone su descentralización, determina que el municipio sea la unidad básica de servicios; la ley se inspira en dos principios organizativos: la descentralización de la gestión y la centralización de la planificación. Esta ley supone un gran paso para la actualización, integración y organización de los servicios sociales existentes, pero no se propone abordar los modos de gestión operativa orientados a conseguir el aprovechamiento óptimo de los recursos existentes en los centros de servicios sociales, ni consiguientemente propone los modos de alcanzar metas más realistas en la rentabilidad y en la organización estratégica de los propios centros.

El intento de estas páginas es acercar al campo de los servicios sociales la estrategia y los modos de gestión, que han seguido los empresarios y que han resultado aptos ante el reto actual de rentabilidad de sus empresas, presentando un modelo de gestión, ya experimentado con éxito en las organizaciones privadas, con la sugerencia de que se experimente en las organizaciones de servicios sociales de la Administración pública.

Aquí se sugieren unas determinadas acciones con el deseo y pretensión, de que hagan más viable para las Instituciones Sociales el cumplimiento de sus objetivos de servicio óptimo a sus usuarios, alcanzando cotas de mayor rentabilidad y eficacia con los recursos de que disponen en la actualidad.

Instituciones públicas y rentabilidad

Reto de rentabilidad a la gestión de Instituciones públicas. A alguien pueden parecer estas palabras no solamente un contrasentido sino una incoherencia. Las instituciones publicas, dirán, no tienen como objetivo estratégico el buscar rentabilidad sino servir al interés general, y ésta puede ser la razón por la que a los políticos, gerentes del interés general, parece preocuparles más la extensión (cantidad) de sus servicios entre la población, que la calidad y la productividad en la gestión de los mismos.

La situación de la Administración pública en general ha ido haciéndose más compleja en nuestro país con la llegada de la democracia (Alcaide, 1988)². La expansión de la Administración en sus múltiples formas de cajas, cámaras, centros, establecimientos, entes, fondos, fundaciones, institutos, juntas, oficinas, organismos, patronatos, servicios... ha llegado a una situación en la que el gasto público representa el 45,2% por ciento del PIB en 1991³, en aumento de un punto en el año 1991 que se debe a prestaciones sociales, aumento que no ha ido acompañado de una mejora en la gestión de la misma.

Hay razones que hacen obligado el que en estos días los propios políticos se planteen la mayor eficacia y rentabilidad de las Instituciones de Servicios Sociales de la Administración pública. En la difícil y confusa coyuntura económica que atraviesa nuestro país, el Gobierno de Madrid afirma, que está decidido a rebajar el déficit público, una de cuyas partidas más altas son los costos de prestaciones sociales (gestionadas desde la Administración pública), prestaciones, que se afirman, que no se reducen en los próximos presupuestos, es más se pretende que sean expansivas hasta llegar con ellas a un nivel europeo⁴. Los tratados de Maastricht obligan al Gobierno de Madrid a que el déficit público no sea superior al 3% del PIB, lo que representa un límite objetivo a la expansión del gasto público.

Los teóricos de la economía adelantan soluciones a esta situación de acuerdo con los diversos modelos económicos que siguen, pero desde una lógica de buen sentido, parece legítimo pensar, que una de las partidas más serias de ahorro del gasto público está en la mejor racionalización de la gestión de la Administración. Si en momentos de recesión económica y de dificultades para las empresas, nadie duda en afirmar q u e

² ALCAIDE, A. «El gasto público en la democracia española. Los hechos». *Papeles de Economía Española*, n.º 37. 1988.

³ Informe Económico 1991, *Servicios de Estudios del BBV*, Bilbao, 1992, p. 60.

⁴ Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1991. *Ministerio de Economía y Hacienda Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.

uno de los factores para la conseguir la competitividad de las empresas es el alcanzar cotas de gestión óptimas en las unidades empresariales, ¿por qué no poder afirmar otro tanto de las unidades de la Administración pública, que gestionan un gasto público que alcanza el 45% del PIB?

La búsqueda de eficacia en la Administración no es sólo un viejo deseo de teóricos y de políticos⁵, la Constitución Española en su artículo 103.1 define que la Administración pública ha de actuar de acuerdo con los principios de eficacia.

Pero hasta el momento la normativa que regula este principio constitucional es exigua: una primera ley, la ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública 30/84 Ley básica del Estado; La Ley de la Función Pública Vasca 6/1989, que acomoda a la realidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco los principios enunciados por la 30/84, y un proyecto de ley de la reforma administrativa. Todos ellos tienen un mismo punto de referencia, al orientar la reforma de la gestión de la Administración, asimilando algunos modos de gestión propios de la empresa privada. Como ya se ha advertido antes, la Ley 6/1982 de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre Servicios Sociales, aunque desarrolla principios de eficacia en la unificación y planificación de los servicios sociales existentes, no trata directamente de los modos de gestión de los propios centros de servicios sociales.

Administración versus organizaciones privadas

El orientar la reforma de la Administración en la perspectiva de la *eficacia de las organizaciones privadas*, es común a otros países industrializados, y ha promovido una amplia bibliografía⁶ en la que no se estudia únicamente el fenómeno sino también sus soluciones.

La reforma de la Administración, ante la perspectiva de la eficacia propia de la empresa privada, ha sido considerada en tres modos:

1. Dotar a la administración de las técnicas de gestión de las empresas privadas.

⁵ Weber aseguró que la burocracia ofrecía el marco ideal para momentos históricos como los presentes de burocratización creciente, sin embargo, resulta difícil el ver unidos en nuestros días servicios de la Administración del Estado y eficacia en la gestión en las grandes burocracias en las que ésta se desarrolla. WEBER, M.: *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

⁶ LARKEY, «Por qué crece el sector público». *Papeles de Economía Española*, n.º 27, 1984.

2. Crear empresas públicas, independientes de la Administración, con la gestión propia de las privadas.
3. Privatizar la Administración.

Hay una primera dificultad operativa en la aplicación de las técnicas de gestión de la empresa privada a la Administración, que Leisner⁷ menciona como la imposibilidad de una eficacia total en el Estado de Derecho, en la medida que éste excluye la eficacia a cualquier coste o con independencia del sacrificio que implique⁸. Siguiendo a Leisner, Parejo Alfonso concluye⁹, que el Estado de Derecho excluye tal eficacia por las razones de imposibilidad de definir y precisar el interés general. «Interés general» viene a ser un término amplio y genérico: el interés de los ciudadanos, que no es, por ejemplo, sólo la finalidad de que la medicina llegue a todas las capas sociales, la Administración incluye también objetivos políticos tan diversos como la preservación de la democracia, el estado social, la seguridad interior, la justicia de rentas, el pleno empleo, la salud pública, la formación profesional, el ahorro energético, la protección del medio ambiente... Y este es el campo en el que el político interviene, imponiendo prioridades con su propia racionalidad política, y entonces la interpretación del «interés general», escapa a las normas de racionalidad de la productividad y de la eficacia de gestión propias de una empresa privada.

Pero a pesar de las dificultades, existe una larga tradición tendente a dotar a la Administración de la eficacia de las empresas privadas.

Las iniciativas de la legislación española para cumplir el artículo 103 de la Constitución, con una perspectiva de empresa privada, han seguido en alguna manera los modos de gestión arriba apuntados:

El primero, de dotar a la Administración de las técnicas de gestión de las empresas privadas. En esta perspectiva hay que entender la finalidad de la ya citada ley de la Función Pública 30/84, Ley básica del Estado, que introduce como novedad el primar el puesto de trabajo sobre el cuerpo funcional. Esta ley posibilita el que los funcionarios, anteriormente clasificados por «cuerpo funcional», adquieran una nueva clasificación por la valoración que se dé al puesto concreto de trabajo que ocupen. La valoración del puesto de trabajo implica una modificación del sistema de retribución, incentivándose la dificultad del puesto, la mayor

⁷ LEISNER, W., «Effizienz als Rechtsprinzip, Tubinga», 1971, Ed. J.C.B. Mohr. (Paul Siebeck), *Colección Rech und Staat in Geschichte und Gogenwart*, n.ºs 402-403.

⁸ LEISNER, W., *o.c.*

⁹ PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública». *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219, pp. 63-64.

dedicación, etc.; esta ley supone para su cabal cumplimiento el que se realice una valoración de puestos de trabajo.

La Ley de la Función Pública Vasca 6/1989 acomoda a la realidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco los principios enunciados por la Ley 30/84 y de hecho su cumplimiento ha supuesto la introducción en la Administración vasca de valoraciones de puestos de trabajo con sus consecuencias en diferencias salariales.

En cuanto al proyecto de ley de la reforma administrativa, por lo que se ha podido saber de él, este proyecto de ley trata de concretar más los modos de dotar de eficacia a la Administración, racionalizando servicios, recomendando la utilización de técnicas de gestión informáticas, de marketing comercial... pero continúa en la actualidad en su situación de proyecto.

El segundo modo seguido para dar eficacia a la Administración, la creación de empresas públicas, dice Mae Kelly¹⁰, que «para evitar la sobrecarga administrativa, las crisis de las políticas y los fallos de la articulación de programas, se defiende el establecimiento de empresas públicas del sector terciario sin ánimo de lucro, que operen con los principios de la empresa privada». Se señala que estas formas de gestión son los medios más eficientes para suministrar bienes y servicios públicos. La productividad del sector público aumenta al imitar los métodos del sector privado y restar importancia a la «política», la continua negociación y compromiso sobre quién obtendrá, qué, dónde y cómo.

Afirma Martín Mateo¹¹, que esta experiencia ha tenido gran éxito en general en USA, Inglaterra, Japón... con ganancias de los ferrocarriles privatizados japoneses, del equivalente a 140.000 millones de pesetas. En esta línea hay que ver la creación de empresas como ENATCAR, Empresa Nacional de Transportes por Carretera, de industrias de la piel, de Repsol, la mayor privatización llevada a efecto en España siguiendo pautas europeas, la reestructuración del ordenamiento español de las telecomunicaciones en que se alterna el monopolio estatal y la iniciativa privada. Por otra parte, el Estado ha podido ver la competencia desde la iniciativa privada de empresas que han asumido objetivos propios de servicios generales del Estado, como correos, transportes, seguridad pública, etc.

¹⁰ MAE KELLY, R., «Productividad, bienestar social y política pública». *Documentación Administrativa*, n.º 218-219 (abril-setiembre 1989), pp. 231-238.

¹¹ Ver MARTÍN MATEO, R., «Revisión de la intervención pública en la economía española», *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219, pp. 285-296.

MARTÍN MATEO, R., *Liberalización de la Economía. Más Estado, menos Administración*. Trivium, Madrid, 1988

MARTÍN MATEO, R. «La administración sin burocratización. Qué alternativas», en *Revista Internacional de las Ciencias Administrativas*, vol. 56, n.º 2, junio 1989.

Los resultados económicos de las empresas públicas españolas han mejorado por su superior gestión y por la reprivatización de pérdidas, aun así el sector público es enormemente deficitario, es el caso de Renfe y la política de saneamiento del INI.

En cuanto al tercer modo de gestión, la reprivatización total de las empresas, de momento no se ha realizado en gran escala, aunque en la actual coyuntura de crisis, es comprensible que sea un tema apetecible para los políticos, que pretendan reducir el gasto público, no sólo por una gestión mejor, sino simplemente por los ingresos que supone al Estado la venta de estas empresas.

Los tres modos expuestos, de una u otra manera, implican una aproximación a la empresa privada. El primero es a simple vista más complejo ya que exige una transformación interna de las instituciones de la Administración, de su cultura, de sus modos de gestión, el tercero puede representar una tentación fácil para el Estado de conseguir dinero sin mayores dificultades. El segundo es un término medio entre ambas posturas, su efectividad dependerá de la filosofía de quien decida la aproximación a lo privado.

Hay que afirmar, que las reformas alcanzadas por la ley 30/84 significan un avance, pero éste sigue siendo muy parcial: el funcionario recibe una retribución más conforme al trabajo que desempeña y esto es importante para la moral del empleado y es posible que tenga incluso repercusiones en su motivación, pero la máquina burocrática sigue deteniendo su peligrosa dimensión de permanecer cerrada al entorno.

La rentabilidad de la Administración exige un cambio de una «gestión burocrática» a una gestión «abierta al cliente/usuario»

El reto de rentabilidad a la gestión de los servicios públicos, a que se refiere el título de estas páginas, hace referencia al primer modo de los arriba expuestos, al proponer que la Administración pública dote a sus instituciones de los métodos de productividad, eficacia y efectividad propios de las empresas y organizaciones privadas.

Para lograr una mayor eficacia, se afirma en estas páginas, que es necesario un cambio en las organizaciones de la Administración pública similar al cambio que ha existido de forma generalizada en el último tercio de siglo en las organizaciones empresariales privadas.

Es necesario un cambio, porque las organizaciones burocráticas no son capaces con sus modos operativos propios de conseguir una óptima rentabilidad. La burocracia tiene indudables ventajas: la propia estructura apoya la confianza y seguridad que suelen tener sus directivos en la

eficacia de sus modos de gestión. En ella se define con gran precisión el puesto que cada persona ocupa en la organización, el desarrollo de sus funciones respectivas están regladas por normas, cuyo cumplimiento garantiza el desarrollo y cohesión de toda la actividad empresarial en su conjunto. Pero como dice Mintzberg, estas organizaciones son grandes «máquinas» (Mintzberg)¹² que funcionan bajo el estricto cumplimiento de órdenes, son «máquinas» aisladas de su entorno, al que suministran productos/servicios, que ellas mismas determinan, sin que las demandas y exigencias de sus clientes influyan demasiado en sus sistemas productivos o comerciales». La razón de la existencia de estas instituciones hay que buscarla en ellas mismas; el principal objetivo de ellas y el de sus «funcionarios» es el sobrevivir; como he dicho anteriormente, el cliente es contemplado como «un usuario» obligado de sus productos o servicios; son, además de la Administración pública, las grandes empresas de servicios de comunicaciones, de electricidad, transportes, siderurgia...

Estas organizaciones burocráticas son de tipo piramidal, tienen una detallada división de trabajo horizontal y vertical dictada por la tecnoestructura y formalizada por normas y procedimientos, el personal está organizado de acuerdo a un rígido mapa de la organización (organigrama), que ofrece claras descripciones del trabajo, establece las fronteras de cada posición y especifica procedimientos que han de seguirse para un buen desarrollo del trabajo. El compromiso individual de los empleados es, en la mayor parte de los casos, instrumental, perfilado por la identificación con las reglas y procedimientos, que también actúa como gran mecanismo de control. La información está muy formalizada, tiende a fluir verticalmente desde la cúspide de la organización en donde reside el poder, y rara vez es horizontal, consiguientemente, está sujeta a retención y distorsión. La base del poder son primariamente las normas y leyes y su racionalidad, que puede utilizarse como excusa para defender los intereses de los grupos o individuos en sus conflictos. Son estructuras cerradas al entorno que parecen dominar.

El modo de operar de estas instituciones ha provocado entre el personal la aparición de valores y comportamientos, modos de comunicación, que ha generalizado modos de pensar y operar, la existencia de una cultura, que legitima tal estructura organizativa y son así mismo uno de los mayores obstáculos para el cambio. Es la llamada *cultura burocrática*¹³. (Poupart y Hobbs (1989, 228).

¹² MINTZBERG, H., *Mintzberg y la dirección*. Ed. Díaz Santos, Madrid, 1991.

¹³ POUPART, R. and HOBBS, D., «Changing the Corporate Culture to ensure Success: A practice Guide», *National Productivity Review*, vol. 8, n.º 3, Summer: 223-238.

Pero las organizaciones burocráticas, en el entorno complejo social en el que están situadas, no pueden huir de las continuas demandas de los más diversificados servicios y prestaciones, de los cambios sociales que determinan su desarrollo, de la ampliación de las áreas de intervención y de una mayor interdependencia con otras instituciones, organizaciones y grupos sociales.

Un sistema organizativo, cuya principal característica es la rigidez, no puede adaptarse a estos cambios fácilmente y tiende a resistir la transformación. La acumulación de presiones externas y de las tensiones internas empuja al sistema burocrático hacia crisis de funcionamiento cada vez más graves y de mayor dificultad en su solución. Tal situación dificulta enormemente la realización del cambio.

Estas organizaciones parecen hallarse en un círculo vicioso ya que su *estructura burocrática* es percibida por quienes las integran como un poderoso instrumento de estabilidad, que en gran parte elimina la posibilidad de que la organización consiga modificar su propia estructura interna sobre la base de lentos y graduales cambios. En tales circunstancias, estas organizaciones sólo pueden transformarse por un *cambio total*, una *reestructuración global impuesta desde arriba*, es decir, desde el vértice del poder empresarial. Pero esta acción de autoridad no deberá modificar la orientación del cambio¹⁴.

El cambio que necesitan las organizaciones burocráticas para lograr mayores metas de eficacia implica el superar sus modos de operar y el establecer una estructura organizativa que apoye los nuevos modos de apertura/servicio al cliente.

Dificultades/apoyos para el cambio en la Administración a una gestión «abierta al entorno»

Todo cambio de estructura y de cultura en una organización no es tarea fácil. Como ya se ha dicho, una gran dificultad para el cambio en la Administración a una gestión abierta al entorno radica en la diversidad de objetivos que tienen el político y el empresario. Las empresas buscan ante todo ganancias, la Administración servicio al interés general. Las empresas pretenden vender sus productos y consiguen su capital con transacciones en el mercado, mientras que las Administraciones prestan sus servicios generalmente de forma gratuita y se financian con los re-

¹⁴ LARREA GAYARRE, J., «From Bureaucratic Company to Entrepreneurial Management: A process of Change». *The International Executive*, vol. 34(1) 81-101, John Wiley & Sons, Inc. New York, 1992.

cursos generados a través del aumento de los impuestos públicos. En consecuencia, como dice Eitchorn¹⁵, «la Administración desconfía sistemáticamente de adoptar los modos de gestión de organizaciones (empresariales)».

Por ello es necesario, que al pensar en acometer un proyecto de cambio, se tengan presentes las dificultades concretas para el mismo y, en su caso, los apoyos que se puedan encontrar.

En primer lugar, dificultades para el cambio son las ventajas que el político puede encontrar en la burocracia y que enumera Sarabia¹⁶ como: la plena definición del cargo, rapidez decisional al utilizarse canales pre-establecidos, uniformidad de interpretación y formalización jerárquica, cautelada informativa.

Pero la verdadera dificultad para el político es la propia razón política: el político acaricia la burocracia, porque es un instrumento extraordinario en sus manos, es un instrumento dócil, estático, está ahí y no se mueve, el que no sea rentable le puede resultar disfuncional, pero el político nunca se arruina como se arruina un empresario, no le molesta la burocracia, sobre ella el político orienta y, con sus consultores, la dirige a sus órdenes. El reto verdadero para el político es asumir una organización que piense, que tenga una dinámica de acción, que actúe con dinámica interna propia.

Es muy posible también, que la mayor parte de los directivos estén de acuerdo en que una cultura «fuerte» o ampliamente aceptada, es preferible a una «débil». Como afirma Mc.Kinlay¹⁷, las organizaciones, que quieran tener éxito deben de ser capaces de responder al cambio apoyadas en una *cultura estable*. Los directivos deben de prestar especial atención a la necesidad de su personal de participar en un sistema de valores estable y unificador, única garantía válida de una continuidad y estabilidad a largo plazo, y verdadera guía de la organización en la respuesta a cambios promovidos por el exterior¹⁸ (Waterman, et al. 1981).

En el cambio, el directivo burócrata (y los funcionarios) quieren estabilidad y puede ser una aspiración legítima, pero por principio no hay

¹⁵ EITCHORN, P., «Qué pueden aprender recíprocamente las empresas privadas y las Administraciones públicas». *Documentación administrativa*, n.os 218-219, abril-septiembre 1989, pp. 259-281.

¹⁶ SARABIA, J. M., *Competitividad de la empresa española. Asociación Científica y Dirección de Empresas*. I Congreso Nacional. Alcalá de Henares, 1991, p. 4.

¹⁷ Mc. KINLAY, A. and STARLEY, K., «Comparative Strategies and Organizational Change». *Organizations Studies* 6/4:555-571, 1988.

¹⁸ WATERMAN, R. H., PETEERS, J. J. and PHILIPS, J. R., *Structure is not organization in Experimental organizational behaviour*. TT Herbert and Lorenzi (eds.) New York. Mc Millan: 46-63, 1981.

que enfrentarse como primer impulso a los modos de gestión que tenga la unidad administrativa; habrá que *analizar si existe algún movimiento dentro de ella hacia una gestión dinámica* y, ante todo, apoyar y fortalecer los mecanismos empresariales de signo positivo, de apertura al entorno/cliente. Será éste el mejor modo de tratar las resistencias al cambio, como más adelante indico. Hay que tener siempre presente, que *en la realización del cambio no se debe ir en contra del sistema*.

Hay que atender a la especial dificultad propia de una cultura organizativa, que tiende a ayudar a ciertos intereses creados y apoyar ciertos ejercicios de poder. En las organizaciones burocráticas, el personal, que puede perder más del cambio a una cultura empresarial, son los grupos de staff.

Pero el político también ha de ver las ventajas y aliados existentes en su organización para el cambio hacia los modos de gestión actual de la empresa privada, son: la orientación a la satisfacción del cliente/usuario, satisfacción del empleado, respuesta a exigencias del medio ambiente, ventajas que no se oponen en modo alguno a su finalidad política; las técnicas de gestión no implican una determinada dirección política, implican una orientación del servicio hacia una calidad mayor, exigen una actitud más activa de los empleados, no se trata de crear nuevos organismos, sino de hacer más rentable la sanidad, un hospital, una maternidad, una residencia de ancianos, la asistencia a la tercera edad, a minusválidos, a centros de asistencia en barrios..., y a esto no parece que pueda oponerse el político, más bien normalmente son todos ellos sus objetivos.

Por ello hay que saber descubrir los partidarios del cambio, que con toda seguridad también existen en la organización. Habrá grupos significativos del personal que verán el paso de una cultura burocrática a una de gestión empresarial como algo coincidente con sus intereses. Son en primer lugar quienes integran la base operacional de la institución, los que están más cerca del cliente. También serán aliados del cambio los que trabajan en los procesos de innovación, que con frecuencia sienten que sus iniciativas y especialidades están ahogadas por el papeleo y tolerarán los esfuerzos del cambio que terminarán con sus derechos adquiridos, las fronteras profesionales y también con las jurisdicciones legales que limitan el espacio que se tiene para maniobrar.

En este contexto, será esencial para el director el distinguir, por una parte entre las tensiones, que inevitablemente aparecerán, como resultado de la contradicción aparente entre la necesidad de control en la organización y la naturaleza desordenada de las actividades de innovación y de gestión, y, por otra otra, entre los conflictos generados por las defensas de los intereses creados.

Hay que tener en cuenta, que en proyectos de cambio de esta índole, en un primer momento, en las organizaciones suele existir solamente de un 10 a un 15% del personal convencido de la importancia del cambio y dispuesto a secundarlo. Junto a esta minoría existe una gran masa que espera resultados para inclinarse a favor o en contra del cambio.

Modo de realizar el cambio de cultura burocrática a cultura de gestión «empresarial»: participación de todos los implicados en el cambio

Así pues, en terminología de gestión, hay que asumir los condicionamientos y consecuencias del paso de una *organización burocrática* a otra *abierta al cliente/usuario*, de «gestión empresarial» como la llama Pouparrt¹⁹.

Las organizaciones con gestión empresarial trabajan apoyadas en un plan estratégico en el que la adhesión del personal reemplaza a la adhesión al «credo normativo». El compromiso es con los valores centrales de la organización y con los valores de los grupos de interés externos. Dice Bushnell²⁰, que «para mantener la calidad de servicios y conseguir eficacia, es necesaria la estrategia de fijar objetivos y asignar recursos al determinar los entornos externo e interno que afectan a los programas de la agencia. El unir la planificación estratégica a otras iniciativas que promuevan la mejora en la gestión ofrece un camino aún más abierto para guiar a la organización hacia la mejora de la calidad».

Establecida en organizaciones altamente productivas, las perspectivas de la «gestión empresarial» son el éxito y la productividad en términos de satisfacción de los grupos de interés y la innovación del producto/servicio, que se persigue con autonomía y espíritu empresarial.

Para ello es necesario determinar los *grupos de interés* que demandan servicios de las instituciones de servicios sociales. Estos serán diferentes según los casos, pero convendrá tener en cuenta la existencia de algunos grupos más genéricos: los propios usuarios del servicio, los empleados, la opinión pública...

El gran mecanismo de coordinación es la evaluación de resultados. La coordinación de las sub-unidades (cuando existieran) se consigue con autocontrol basado en la adhesión del personal a los objetivos de la organización y a sus valores. En estructuras dinámicas, la información fluye

¹⁹ POUPARRT, R. and HOBBS, D. «Changing the Corporate Culture to ensure Success: A practice Guide», *National Productivity Review*, vol. 8, n.º 3, Summer: 223-238.

²⁰ BUSHNELL, D. S., «TQM in the Public Sector: Strategies for Quality Service». *National Productivity Review*, Summer, 1992, p. 335.

libremente, en particular cuando desde lo más alto de la organización se proclame que nadie tiene que ocultar los errores.

El poder está basado principalmente en la identificación de las demandas de los clientes - grupos de interés, ofreciendo servicio, calidad e innovación. Esto mismo se aplica a la promoción del personal: el éxito más valorado no es el que se consigue por casualidad, sino el que es resultado de asumir riesgo y persistencia ante la innovación en la mejor respuesta al cliente/usuario²¹.

El cambio de una organización con gestión burocrática a otra con gestión abierta al mercado implica una verdadera transformación de la estructura organizativa, tarea no fácil. El pretender concebir el cambio como una serie de propuestas y consignas a los empleados para que realicen sus tareas con mejor calidad, considerándolas como verdaderos actos de servicio a un cliente, sería una banalidad.

Para la realización del cambio en estas organizaciones, Dunphy²² propone un continuo que pasa de los *medios participativos a la dirección autoritaria y coercitiva*, según las facilidades o dificultades existentes para el cambio. Debe normalmente existir una combinación de las dos variables, participación-autoritarismo, según los casos.

El cambio debe de ser el trabajo normal de la organización, y para ello se exige determinar previamente quiénes son los actores del proceso, quiénes pueden dirigirlo, en qué dirección ha de orientarse, qué acciones se han de asumir, qué metodología utilizar.

Será necesario clarificar las partes de la organización que están en crisis, las demandas de los grupos de interés, y establecer un equipo conductor del cambio que se haga responsable de la acción que ha de desarrollarse.

Es necesario concebir el todo de la organización, aunque esté integrado por Administración central y secciones. Estas secciones hay que concebirlas como las unidades de trabajo en contacto directo con los clientes/usuarios. Para ello posiblemente será necesario el cambiar el equilibrio existente entre la Administración central y las secciones, que en organizaciones burocráticas es de enorme dependencia de las unidades centrales.

Para formalizar las relaciones entre la Administración central y las secciones es necesario conseguir una cohesión apoyada en el plan estratégico de la propia organización, por las prioridades que introduzca en su plan estratégico de servicio al cliente/usuario. Todos los participantes deberán saber a dónde se dirige el cambio, y conocer los objetivos genera-

²¹ LARREA GAYARE, J., *o.c.*

²² DUMPHY, D. C. and STACE, D. A., «Transformational and Coercitive Strategies for planned Organizational Change: Beyond the O.D. Model». *Organization Studies*, 9/3:317-334, 1988.

les, cuáles son las prioridades que acercan a tales situaciones, qué es lo importante para cada situación, y en tal caso dar la oportunidad de discutir los resultados²³.

Hay que crear también plataformas o espacios de libertad de expresión para fomentar la creatividad y la toma de decisiones.

El cambio de estructura y de cultura empresarial no consiste tanto en resolver problemas, ni en modificar organigramas, sino en diseñar el futuro que debe ser la institución (futuro ideal) y orientar las acciones de la institución en línea con ese ideal planteado. Y el diseño del futuro de la institución *necesita la participación de todos los implicados en él*, de todos los agentes que van a ser afectados, para que la adhesión, el compromiso y la acción de todos garantice el éxito del proyecto. La participación ha de plantearse a nivel adecuado, a niveles estratégicos y operacionales. Hay que informar con toda veracidad del cambio sin tratar de ocultar los «mensajes duros» para tratar de hallar oponentes.

Metodología recomendada para el cambio

De todo lo expuesto se deduce que un proyecto de cambio de organización de cultura burocrática a otra de gestión empresarial ha de afrontar dos retos concretos: *el primero*, superar la rigidez de la estructura burocrática dominante, y *el segundo*, establecer una estructura de gestión abierta al entorno.

La metodología que recomiendo aquí, y que es la que se ha seguido en empresas privadas²⁴, incluye dos modelos: el pentagrama de Bridger-Vansina²⁵ apoyado en la teoría de sistemas, y el «Soft Systems Methodology de Checkland²⁶. El primero ayuda a concebir la organización como un todo abierto al entorno e intensamente relacionado en sus factores básicos, y el segundo a realizar el cambio propiamente dicho en la empresa hacia una estructura de gestión empresarial. Por contraposición con las organizaciones cerradas, *la teoría de sistemas*, en las que el factor primario del éxito está en la adecuación de las relaciones internas entre personas, cargos, equipos, concibe la empresa como un todo relacionado, abierto al entorno ante la perspectiva de unos objetivos comunes participados; esto es valioso tanto a *nivel del comportamiento individual*, por que conduce a una

²³ LARREA GAYARRE, J., *o.c.*, pp. 94-100.

²⁴ LARREA GAYARRE, J., *o.c.* pp. 94-100.

²⁵ VANSINA, L., «Total Quality Control: An Overall Organization Improvement Strategy». *National Productivity Review*, vol. 9, n.º 1, Winter: 50-73, 1990.

²⁶ CHECKLAND, P., *Soft Systems Methodology in Practice*. Chichester, Wiley, 1990.

síntesis de varias concepciones sobre motivación y a una mejor comprensión de las motivaciones humanas y es valioso también a *nivel de organización*, ya que se examina la organización como una totalidad; el concepto de sistema abierto es perfectamente aplicable a una organización. Es un todo sinérgico, mayor que la suma de sus partes, orientado a determinar propósitos y en permanente relación e interdependencia con el ambiente exterior de influir y ser influido. (García Madaira, 1985, 145)²⁷.

El segundo modelo utilizado es el *Soft System Methodology de Checkland (SSM)*²⁸. Se trata de una metodología que utiliza modelos de ingeniería de sistemas para centrar el debate sobre el cambio, indicando el camino hacia unos objetivos que sean deseables y posibles sistemática y culturalmente. Bien aplicado, es una metodología que proporciona un mapa-guía del proceso de cambio.

Disponer de un mapa o guía durante un proceso tan complejo es imprescindible, máxime si tenemos en cuenta otro factor que viene aún más a complicar la tarea de la gestión empresarial. Como señala Checkland, el mundo, los acontecimientos, las personas y los factores que los relacionan entre sí están cambiando permanentemente. Todo existe en un estado de flujo, y al vivir sumergidos en él, sólo podemos percibir y evaluar partes aisladas del mismo. El director percibe, reacciona, toma decisiones y emprende acciones que se convierten a su vez en partes de ese mismo flujo. Y cada uno, al hacerlo, lo hace desde su propia óptica, a través del filtro de sus propias valoraciones de una misma realidad, valoraciones que provocan reacciones muy diversas.

Al mismo tiempo, las acciones, acontecimientos, sistemas están también estrechamente interconectados entre sí, por ello se necesita una metodología que desenmarañe la realidad para poder ver con la mayor objetividad posible cada una de las partes que la integran y los procesos que vinculan las partes unas con otras y cómo cada individuo es diferente y tiene su propio sistema de valores y creencias, cada uno realizará diferentes evaluaciones de la realidad que percibe y actuará en consecuencia.

Dos dimensiones del proceso de cambio: innovación y reforma

El proceso de cambio exige dos dimensiones: una primera de innovación, que consiste en proyectar el *diseño de la organización*, que es necesario tener en un futuro no lejano (3 años), en el que se pueda alcan-

²⁷ GARCÍA MADAIRA, J. M., *Teoría de la organización y de la sociedad contemporánea*. Barcelona, Artiel, 1985.

²⁸ CHECKLAND, P., *o.c.*

zar los objetivos de la apertura al entorno, tal como hoy aparecen definidos. Se trata de *definir* esta estructura organizativa ideal de la institución de servicios sociales, ha de estar concebida con pleno realismo, porque debe de responder y poderse adaptar a las exigencias de los grupos de interés y del entorno actual de la institución. Hay que precisar sus *actividades o características fundamentales, esenciales de esa estructura organizativa del futuro (ideal)*. Habrá que determinar también las *contribuciones* que cada uno de los miembros de la institución deben de dar, ya desde ahora, para poder lograr que sea realidad esta estructura aún ideal. Es pues ésta una *dimensión eminentemente innovadora y estratégica*.

La otra es una *dimensión real*, que partiendo de la operatividad concreta de la situación actual, de los procesos operativos actuales, de los servicios que se realizan en la institución, los analice y emprenda la reforma de ellos. Es una *dimensión reformadora, que se ha de realizar en línea con las actividades esenciales de la definición ideal*.

Son, pues, dos vías complementarias —de innovación y de reforma— de acercamiento a un mismo punto de llegada.

Pasos del proceso de cambio

El proceso de cambio se realiza apoyándose en un Comité Conductor del Cambio, que hay que establecer en la institución, integrado por directores/empleados representativos del colectivo de la institución. Es necesario concebir la institución como un todo, integrada por todas las unidades que la compongan. Las secciones, si existieran, hay que concebirlas como verdaderas unidades de trabajo en contacto con los usuarios. Para ello será necesario cambiar el equilibrio en la unidad central-secciones, ya que en las instituciones burocratizadas existe una enorme dependencia de las secciones de las unidades centrales.

La realización del modelo de Checkland exige los siguientes pasos del proceso de cambio:

Primer paso: diagnóstico de la realidad existente. Análisis de los elementos integrantes de la realidad (diagnóstico) de la institución/secciones que participen en el proceso de cambio. Se puede utilizar el «SWOT analysis» (Strengths, weakness, opportunities and threats), (puntos fuertes, débiles, oportunidades y amenazas).

El resultado de este paso, realizado entre los miembros de la institución/secciones, puede esclarecer la situación actual de la institución, su cultura organizativa y en el modo en que se responde a las necesidades sociales de los clientes/usuarios. El trabajo estará dividido de modo funcional. Normalmente no hay costumbre de ver el trabajo del personal

como parte de un sistema, cada uno ve lo suyo propio, lo que fomenta la calidad y estima del propio puesto del trabajo. Resulta difícil el descubrir el proceso al que están vinculados los puestos de trabajo y consiguientemente quién tiene la responsabilidad de los que colaboran en tales procesos. Sin embargo, entre los participantes de los Comités es más fácil que haya una actitud abierta al cambio y exista una rápida identificación con los presupuestos del programa de transformación de estructuras burocráticas a otras de gestión empresarial.

Segundo paso: definición ideal de la sección o de la institución (visión del futuro). No se trata de enunciar una definición académica. Consiste este paso en la elaboración de la definición de lo que ha de ser la unidad de servicio social en el futuro; esta definición ha de ser como el *mapa-guía para orientar el proceso de cambio*. Su función es determinar el *para qué de la institución*, la intención estratégica de la institución, establecer su identidad con base a las demandas de los principales grupos de interés externos, su razón de ser, expresando el *qué y para qué* de la institución.

Para su redacción, el Comité director se abstrae de la realidad, de la operatividad actual de la institución y diseña una unidad ideal del futuro, que será base del proyecto de la institución. El grupo parte de las repuestas que hayan dado los integrantes del Comité a unas preguntas que manifiesten, cómo quieren que vean en el futuro inmediato a la institución sus principales *grupos de interés*: principales usuarios/clientes, empleados, la dirección de la institución, el entorno social... La discusión sobre las respuestas de los miembros del Comité a estas propuestas permite enunciar la definición de la sección ideal futura.

Es una definición *motivadora* para trabajar y válida para el medio plazo; ha de contemplar a la sección-institución como un *proceso de transformación, en el que existe una entrada (del cliente), un valor añadido —proceso de trabajo— y una salida hacia el cliente*.

Tercer paso: Definir las actividades esenciales. Son las actividades mínimas necesarias de la sección-institución para que ésta alcance el contenido de la definición ideal. Es necesario conocer no solamente los *por qué y para qué* de la institución, sino también los *qués*: qué procesos se deben establecer en la sección para alcanzar la definición ideal, la sección/institución del futuro. O de otro modo, cuáles son los procesos que integran esencialmente esa definición. Estas actividades tendrán: *entrada, transformación y salida*. Se continúa en la dimensión de abstracción de la realidad actual. Estas actividades definen la estructura ideal de la institución. Es una labor de concreción de la definición.

Cada participante determinará a continuación las contribuciones que haya de dar a la realización del proyecto. Cada miembro del Comité de

cada sección fija su colaboración en la concreción de las actividades esenciales, de modo que cada actividad tenga una persona responsable de la misma. Este paso supone un trabajo de concreción de los pasos anteriores, por ello constituye una prueba de las tareas ya realizadas.

Puede realizarse elaborando *el Mapa de Responsabilidades*, que es un medio para aclarar y concretar las contribuciones de los participantes, o a través del *Contrato de gestión*, que define las contribuciones de los secciones y el marco de relaciones con las unidades centrales, que hacen posible a los participantes el establecer las condiciones necesarias para llevar adelante las funciones que tienen asignadas.

Este nuevo marco de trabajo de relaciones es necesario cuando las secciones están geográficamente distantes de la Institución Central (servicios que pudieran radicar en la Comunidad Autónoma o en la Diputación), entonces parece necesario tal forma de regular las relaciones existentes.

El objetivo de estos tres pasos es buscar la coherencia entre las definiciones de la *Sección ideal*, las *actividades esenciales* y las *contribuciones*, ya que serán el soporte de la *estructura* de la Sección del futuro.

Cuarto paso: Comparar lo deseable con la realidad. Consiste en comparar lo deseable (definición ideal) con la realidad. Se puede realizar analizando la *realización actual de las actividades esenciales y los procesos primarios orientados al cliente*, que se realizan en la actualidad en la sección-institución. Los procesos (los servicios) son la base de la institución, ya que ésta existe para que puedan llevarse a cabo estos procesos/servicios; con su análisis se llega a conocer la *situación precisa actual*; de su comparación con el proceso ideal, se han de fijar los procesos de cambio y se determinarán los grupos/personas que asuman esas operaciones. Este paso se inicia con la elección y análisis de la realización actual de las actividades esenciales y de uno o dos *procesos primarios*. Este paso es de enorme efecto sobre la sección, ya que implica a todos los que participan en los procesos primarios actales y ejerce sobre ellos el convencimiento de que el cambio es bien posible y real.

Quinto paso: Hay que ir logrando un equilibrio entre lo deseable y lo factible. Como consecuencia del quinto paso se determinarán las acciones de mejora, que hay que asumir de inmediato y en períodos más largos, cerrándose el ciclo.

El plan de acción asumido de las actividades que se van desarrollando y de los análisis de los procesos primarios se formaliza en un *contrato* entre el Director de la Sección y el Director de la Institución, contrato que hace referencia a cantidades, planes de acción y recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este *contrato de gestión* es la espina dorsal del nuevo sistema de mando y de gestión y constituye la base para co-

menzar de nuevo el ciclo del diagrama de Checkland, midiendo los progresos realizados, detectando nuevas exigencias y proponiendo nuevos objetivos para alcanzar una definición ideal más precisa.

Realización del cambio

Estas páginas no pretenden únicamente el presentar una exposición teórica sobre el proceso de cambio que han de acometer las Instituciones de Servicios Sociales para responder al reto de rentabilidad, tratan también de brindar un modelo operativo apto para su aplicación en la realidad social actual y alcanzarán su verdadera finalidad cuando se acometa una experiencia, que recoja las líneas fundamentales del proceso de cambio de unos centros de servicios sociales, estructuralmente cerrados a su entorno, a otros centros que realicen en sus procesos operativos, como principio fundamental, la respuesta óptima a las exigencias del cliente/usuario. Teorías existen muchas y experiencias también, es necesario el tener a la mano un marco teórico y su consiguiente realización para poder verificar la consistencia de la teoría; es necesario tener un mapa-guía para la acción, suficientemente avalado por los resultados de la experiencia que se analiza y es necesario también el constatar las ventajas operativas del cambio realizado en unidades cercanas.

Por todo ello y para una mejor aplicabilidad de las ideas aquí expuestas falta por exponer aún algunas observaciones.

La completa operatividad de cuanto se ha dicho exige realizar una prueba piloto en alguna unidad de servicios sociales, o mejor aún en algunas unidades (2 ó 3) conjuntamente con su unidad organizativa de apoyo (de Ayuntamiento, Diputación o Gobierno).

La experiencia del proceso de cambio habrá que realizarla en su totalidad, es decir hasta que la sección-unidad quede transformada en una unidad abierta a su entorno y sea posible analizar, siguiendo los pasos del modelo aquí expuesto, las nuevas características de prestaciones de servicios de asistencia social, la calidad de la respuesta a los usuarios, su nivel de eficacia y los pasos dados en el proceso de cambio que ha tenido lugar en la sección.

Para todo ello es necesario, que la autoridad de la que dependa la sección esté de acuerdo con el proyecto y apruebe su realización, facilitando los medios necesarios para ello.

Para poder juzgar el alcance de todo lo expuesto, insisto en que es absolutamente necesario el desarrollar una prueba piloto completa en una unidad de servicios sociales, con su correspondiente centro de apoyo, ya

que toda la teoría que pueda exponerse sobre el cambio, es solamente una aproximación a las características organizativas que cada unidad concreta ha de asumir ante las peculiaridades concretas de los clientes/usuarios y del entorno en el que ha de realizar su actividad. Consiguientemente, cada unidad/sección de servicios sociales ha de realizar su propio proceso de transformación, ya que son todos sus componentes los que han de asumir los nuevos modos operativos. Sería muy arriesgado el que p. ej. la unidad central de un Ayuntamiento, que hubiera realizado una experiencia en alguna de sus secciones, tratara de extender a todas las secciones existentes en su demarcación los resultados hallados en la prueba experimental. Cada grupo ha de diseñar su propia unidad ante las circunstancias concretas en que realiza su trabajo.

Para poder realizar la prueba piloto con suficiente libertad de acción, y dadas las características de la Administración pública, de gran burocracia piramidal, y la dependencia de las secciones de las unidades de mando, que posiblemente estén a gran distancia organizativa (o local) de las unidades operativas, será necesario el crear unos espacios de libertad en la gran Institución, que permita a las secciones en las que se vaya a realizar la prueba piloto, el que no encuentren obstáculos burocráticos para la realización del proyecto y los empleados/funcionarios puedan actuar con la libertad que el plan de cambio exige.

Al tratarse de un cambio en el propio funcionamiento de la sección, ésta no deberá en ningún momento dejar de realizar sus funciones asistenciales actuales para emprender las tareas de cambio, más bien al contrario, éstas deben realizarse en plena operatividad normal de la sección. Las sesiones de trabajo que resulten necesarias: reuniones, sesiones de discusión... se realizarán en un horario que sea compatible con el de las actividades de la sección y la conveniencia de los asistentes.

Al realizar el proceso de cambio es necesario el determinar la unidad en la que se va a realizar la experiencia: bien sea una unidad operativa asistencial (sección) bien sea una unidad operativa asistencial con su unidad organizativa de apoyo (de Ayuntamiento, Diputación o Gobierno).

Dado que el Ayuntamiento es el organismo administrativo más próximo al ciudadano, parece que lo más apropiado es que se inicie la experiencia en algunas de las secciones de servicios de un Ayuntamiento, conjuntamente con la unidad municipal de la que dependen jerárquicamente. Esto parece ser lo más conforme con el capítulo IV, artículos 11 al 16 de la ley 6/1982 de Servicios Sociales del Parlamento Vasco.

La primera condición previa al inicio de la experiencia, es que la jerarquía alta de la que depende la Institución de los Servicios Sociales desee el cambio y decida realizarlo. Se ha de escoger la sección/es más adecuada/s por las características de su personal para trabajar en él.

Conclusión

Estas páginas han pretendido presentar un modelo que está resultando operativo en la actualidad para empresas privadas, necesitadas de una mayor rentabilidad de sus recursos para alcanzar la competitividad que exigen los nuevos mercados. No parece que existan imponderables definitivos, que impidan el que estos modos de gestión puedan aplicarse también a las instituciones de la Administración pública y más en concreto a las instituciones de servicios sociales. El que aún no exista una norma reglada, que facilite la realización de cuanto se ha propuesto en estas páginas, que parece estar orientado hacia la aplicación del artículo 103.1 de la Constitución, no puede entenderse como dificultad seria, ya que sin experiencias concretas, resultaría muy arriesgado para el legislador el promulgar normas de rentabilidad de los servicios de la Administración, sin que estuvieran avaladas previamente por algunas experiencias, que hubieran resultado positivas.

Sería del mayor interés, que la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha demostrado que está empeñada en la realización de una política de Servicios Sociales que responda a las necesidades complejas de la sociedad actual y que ha sido pionera tanto en el marco legislativo, como en el institucional, iniciara una experiencia para dotar a sus instituciones sociales de sistemas de gestión capaces de alcanzar la rentabilidad propia de las modernas organizaciones de nuestro tiempo. Sin duda que estas experiencias supondrían una gran aportación al campo de los servicios sociales, ya que haría posible el fundamentar sobre ellas proyectos de mayor alcance tanto institucionales como legislativos.

Bibliografía

- ALCAIDE, A. (1988). «El gasto público en la democracia española. Los hechos. *Papeles de Economía Española*. n.º 37.
- BBV. 1992. «Informe Económico» (1991), *Servicios de Estudios del BBV*, p. 60, Bilbao.
- BUSHNELL, D. S. (1992). «TQM in the Public Sector: Strategies for Quality Service». *National Productivity Review*, Summer, p. 335.
- CHECKLAND P. (1990). *Soft Systems Methodology in Practice*. Chichester, Wiley.
- DUMPHY, D. C. and STACE, D. A. 1988. «Transformational and Coercitive Strategies for planned Organizational Change: Beyond the O.D. Model». *Organization Studies*, 9/3:317-334.
- EITCHORN, P.: (1989) «Qué pueden aprender recíprocamente las empresas privadas y las Administraciones públicas». *Documentación administrativa*, n.ºs 218-219, abril-septiembre, pp. 259-281.

- GARCÍA MADAIRA, J. M. (1985). *Teoría de la organización y de la sociedad contemporánea*. Barcelona, Artiel.
- LARKEY, I. (1984). Por qué crece el sector público. *Papeles de Economía Española*, n.º 27.
- LARREA GAYARRE, J. (1992). «From Bureaucratic Company to Entrepreneurial Management: A process of Change». *The International Executive*, vol. 34(1) 81-101, John Wiley & Sons, Inc. New York.
- LEISNER, W. «Effizienz als Rechtsprinzip, Tubinga», (1971). Ed. J.C.B. Mohr. (Paul Siebeck), *Colección Rech und Staat in Geschichte und Gogenwart*, n.ºs 402-403.
- Mc. KINLAY, A. and STARLEY, K. (1988). «Comparative Strategies and Organizational Change». *Organizations Studies* 6/4:555-571.
- MAE KELLY, R. (1989). «Productividad, bienestar social y política pública». *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219 (abril-setiembre 1989), pp. 231-238.
- MARTÍN MATEO, R. (1989). «Revisión de la intervención pública en la economía española», *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219, pp. 285-296.
- MARTÍN MATEO, R. (1988). *Liberalización de la Economía. Más Estado, menos Administración*. Trivium, Madrid, 1988
- MARTÍN MATEO, R. (1989). «La Administración sin burocratización. Qué alternativas», en *Revista Internacional de las Ciencias Administrativas*, vol. 56, n.º 2, junio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1992). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1991*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- MINTZBERG, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Ed. Díaz Santos, Madrid.
- PAREJO ALONSO, L. (1989). «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública». *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219. pp. 63-64.
- POUPART, R. and HOBBS, D. (1989). «Changing the Corporate Culture to ensure Success: A practice Guide», *National Productivity Review*, vol. 8, n.º 3, Summer: 223-238.
- SARABIA, J. M. (1991). *Competitividad de la empresa española*. Asociación Científica y Dirección de Empresas. I Congreso Nacional. Alcalá de Henares, 1991, p. 4
- VANSINA, L. (1990). «Total Quality Control: An Overall Organization Improvement Strategy». *National Productivity Review*, vol. 9, n.º 1, Winter: 50-73.
- WATERMAN, R. H., PETTERS, J. J. and PHILIPS, J. R., (1981). *Structure is not organization in Experimental organizational behaviour*. TT Herbert and Lorenzi (eds.) New York. Mc Millan: 46-63.
- WEBER. M. M. (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.