

Estudio de una política de reorganización administrativa.

(El proceso de planificación de la reorganización de la Dirección General de Carreteras de la Generalitat de Catalunya)

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 1.1. Presentación. 1.2. Objeto y objetivos de la investigación. 1.3. La Dirección General de Carreteras: criterios para su elección. 1.4. Dimensión y competencias de la DGC. 2. LA ORGANIZACIÓN INICIAL: LA DICOTOMÍA ENTRE LA ESTRUCTURA FORMAL Y LA ESTRUCTURA INFORMAL. 2.1. La estructura y procesos formales. 2.2. La estructura y procesos informales. 3. LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE CAMBIO ORGANIZATIVO. 3.1. Actores con capacidad de influencia sobre la actividad de la Dirección General. 3.2. Los actores que intervienen en el proceso de cambio organizativo (proceso de planificación) de la DGC. 4. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO ORGANIZATIVO. 4.1. Entradas al sistema: los inductores del cambio organizativo. *a)* Los inductores percibidos por los actores de la DGC. *b)* Los inductores percibidos por los actores de la SG. *c)* Comentario: la percepción subjetiva de los inductores del cambio. 4.2. La primera fase (planificación interna del cambio). 4.3. Segunda planificación (la dimensión externa). 4.4. La confrontación dialéctica que se produce entre los dos proyectos organizativos (el interno y el externo) como resultado final del proceso de planificación. 5. CONCLUSIONES. 6. METODOLOGIA. 6.1. Metodología. 6.2. Normativa. 6.3. Bibliografía. 6.4. Entrevistas en profundidad.

1. INTRODUCCION

1.1. PRESENTACIÓN

El objeto de la presente investigación es el de analizar en la práctica una política pública de naturaleza introspectiva y reflexiva: una política de reorganización administrativa.

El estudio del cambio organizativo o de la innovación organizativa como una política de reorganización administrativa la hacemos mediante la utilización de los instrumentos conceptuales propios del análisis.

lisis de las políticas públicas y de la sociología de la organización (D'ALBERGO, 1991a, p. 2).

Desde hace unos años los estudios emergentes de la teoría de la organización y el análisis de las políticas públicas se han ido aproximando, utilizando los primeros parte del utillaje metodológico que nos ofrece el *policy making* (ZAN, 1988).

El análisis de las políticas públicas y la «lógica de las acciones organizativas» nos aportan unas potentes herramientas metodológicas y conceptuales: la consideración de las organizaciones públicas como un mundo complejo en continuo movimiento, como una construcción social donde participan distintos actores con distintos intereses, estrategias y grado de poder. Un sistema donde el papel de la burocracia debe tenerse muy en cuenta (SUBIRATS, 1989, pp. 125 y ss.). Desde esta perspectiva el nivel de análisis debe ser cualitativo y polinómico.

Es decir, nos alejamos de las concepciones organizativas tradicionales donde se considera a las organizaciones como meros instrumentos cuyo comportamiento se explica mediante principios racionales, y también por su dependencia inmediata del medio ambiente. Desde esta perspectiva predominan los estudios instrumentales y cuantitativos sobre los distintos subsistemas organizativos (ZAN, 1988, p. 73).

De esta manera, las formulaciones tradicionales de la teoría de la organización siempre han estado dominadas por la idea de que el cambio es originado por el entorno. La organización se ve típicamente como un sistema abierto en constante interacción con su contexto, transformando las entradas (*inputs*) en salidas (*outputs*) como medio de crear las condiciones necesarias para sobrevivir (MORGAN, 1990, p. 223).

Esta perspectiva, a pesar de que el tiempo la sigue respetando, no contempla ni explica todas las caras y aristas que originan y dominan un proceso de cambio organizativo en la Administración pública.

El cambio organizativo puede ser explicado desde otros prismas mucho menos instrumentales y más analíticos. Exponemos seguidamente cuatro perspectivas de análisis que nos pueden auxiliar en nuestra pretensión de describir y explicar el proceso de innovación organizativa:

— La estimación de las organizaciones como sistemas políticos, es decir, la consideración de las organizaciones como redes de actores con distintos intereses y grado de poder que generan estrategias (coaliciones, negociaciones...) y conflictos (MORGAN, 1990, pp. 127 y ss.). Como muestra la literatura organizativa esta perspectiva no es nueva y ha sido profusamente utilizada (PFEFFER, 1982). La consideración de las organizaciones como unidades plurales (pluralidad de intereses, conflictos y fuentes de poder) nos acerca a la perspectiva propia del análisis de las políticas públicas.

El elemento clave es la naturaleza o tipo de poder que posee cada actor organizativo y la forma en que lo utiliza. El poder es el que determina de quién son los intereses que prevalecen en las situaciones de conflicto. El concepto de poder es uno de los más polémicos dentro de las ciencias sociales. Aquí tomamos la definición más «tradicional»: el poder como la capacidad de un actor para vencer la oposición (BLAU, 1964; DHAL, 1957; EMERSON, 1962; MARCH, 1966. Citados en PFEFFER, 1982, p. 56).

MORGAN distingue los siguientes tipos de poder: poder que se deriva de la autoridad formal, del control de los recursos, del uso de la estructura, de las reglas y reglamentos de la organización, del dominio de los procesos de decisión, del control del conocimiento y de la información, del dominio de la organización informal y del control de la tecnología (MORGAN, 1990, p. 145).

Los actores que pueden participar en un proceso de cambio organizativo son muy diversos: personas individuales, grupos de distinta naturaleza (profesional, amistad, territorial...), unidades, órganos, sujetos extra-organizativos, etc.

Desde esta perspectiva la estructura organizativa es el resultado de la interacción entre los intereses políticos (en su acepción más amplia) (PFEFFER, 1981). El nuevo orden organizativo se configura a partir de transacciones y negociaciones; ello hace que no represente perfectamente las preferencias de ningún actor social por sí solo.

— La consideración de la organización como cambio y transformación, sea tanto como un proceso cibernético cíclico dinamizado por las distintas tensiones organizativas, o bien visto desde la lógica de cambio dialéctico, es decir, las tensas relaciones entre polos opuestos (MORGAN, 1990, p. 253), son perspectivas que inciden en la influencia de los elementos internos sobre la lógica de cambio.

La perspectiva dialéctica que parte de la visión marxista que percibe el cambio social como el resultado de tensiones internas opuestas nos puede facilitar, en un plano mucho más «micro», la simplificación en la representación de las relaciones entre los distintos actores que participan en el cambio organizativo.

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

— Otro elemento fundamental que aparece en cualquier innovación organizativa es la resistencia al cambio organizativo (SUBIRATS,

1989, p. 16). Ello se puede explicar desde la perspectiva política: los actores que perciben un decremento en su capacidad de influencia y de poder en el nuevo sistema organizativo se oponen al mismo. Pero este proceso también puede explicarse desde una posición psicoanalítica denominada teoría de los fenómenos transitorios (MORGAN, 1990, p. 209). Esta teoría hace referencia a cómo la estructura organizativa y/o la cultura corporativa es asimilada por los miembros de la organización y pasa a formar parte de su identidad. El cambio de la estructura, procesos y objetivos organizativos quebranta esta identificación y genera un proceso consciente o inconsciente de resistencia al cambio. Este es un elemento que cualquier intento de reestructuración administrativa ha de tener muy en cuenta. El mecanismo que permite superar positivamente estas reacciones naturales son los denominados agentes del cambio, que son consultores o asesores internos o externos que se encargan del estudio, elaboración o implementación de los nuevos modelos organizativos. Estos auditores, además de auxiliar técnicamente sobre el nuevo diseño organizativo, deben «conducirlo» y conseguir salvar todas las posibles reticencias (MAS-RAMIÓ, 1992).

— Una distinción muy importante que nos permite una mejor aproximación a las variables y a los actores que originan y participan en el proceso de cambio organizativo en una área de la Administración pública es la que parte de la dicotomía entre organización formal y organización informal.

El grado de significación de esta diferenciación ha sido tratada por los expertos de manera dispar; siguiendo a D'ALBERGO (D'ALBERGO, 1991b), las principales perspectivas son las siguientes: en primer lugar, la más tradicional, que se edifica bajo el prisma jurídico, considera a la estructura formal como el campo real de acción siendo la estructura informal, que se desarrolla a partir de la configuración formal, una escisión más o menos tolerable.

Un segundo razonamiento, derivado de los estudios de las relaciones humanas, considera a la estructura informal como el exponente de la vida real de la organización, quedando la estructura formal como un artefacto con poco o nulo valor explicativo.

La tercera perspectiva considera a la organización formal como el resultado de las presiones de naturaleza informal, siendo por tanto (la estructura formal) la respuesta a los procesos transaccionales surgidos a partir del conflicto entre los diversos actores.

Aquí consideramos válidos el segundo y el tercer razonamiento, otorgando una especial consideración a este último, el cual conecta la dicotomía entre organización formal e informal con el proceso de cambio organizativo.

La innovación organizativa se genera y dirige a partir de la correlación de fuerzas de naturaleza informal; de la relación conflictiva entre estos actores surge el nuevo orden organizativo.

El caso práctico que presentamos comprende el proceso de planificación (estudio o diseño) de una nueva organización administrativa para la Dirección General de Carreteras del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

El hecho de que el estudio se refiera a una instancia administrativa de una Comunidad Autónoma tiene sus implicaciones prácticas. La más importante de ellas es el de la juventud de estos complejos organizativos y por ello ubicados dentro de un amplio proceso incrementalista en el volumen de competencias, de personal, presupuesto y estructura. Esta circunstancia no les ha permitido todavía la fijación de unos criterios organizativos y de unas relaciones de poder mínimamente estables entre los distintos actores (TORCHIA, 1991, para el caso de las regiones italianas).

Es decir, podemos hablar de complejos organizativos inmaduros que carecen de claras directrices políticas y técnicas, así como de una fuerte cultura organizativa y corporativa.

1.2. OBJETO Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objeto del presente estudio es el de explicar el proceso de planificación del cambio organizativo de la Dirección General de Carreteras de la Generalidad de Cataluña en el intervalo de tiempo 1988-1991.

El objeto de la investigación vertebrará los siguientes objetivos:

1. Las diferencias entre organización formal y organización informal.
2. Circunstancias que impulsan la reorganización administrativa.
3. Diseñar un catálogo de actores que participan en el proceso de cambio.
4. Relaciones que se establecen durante este proceso entre los gestores de naturaleza política y los gestores profesionales.
5. Relaciones que se establecen durante el proceso entre los funcionarios pertenecientes al cuerpo general y los funcionarios de los cuerpos especiales.
6. Mecanismos de relación e influencia entre el complejo administrativo transversal (Secretaría General del departamento) y la estructura vertical (DGC).
7. El papel de las consultoras privadas en el proceso de cambio organizativo.

1.3. LA DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS: CRITERIOS PARA SU ELECCIÓN

La DGC es una organización compleja, atendiendo a sus competencias, estructura, volumen presupuestario y número y distribución del personal, que en el año 1987 se encontraba en una situación de inestabilidad organizativa provocada por la inmediata asunción de nuevas competencias (red de carreteras locales) hasta el momento gestionadas por las Diputaciones Provinciales.

Las características más sobresalientes de esta Dirección General son:

— La división radical de su personal entre funcionarios pertenecientes a cuerpos técnicos y funcionarios pertenecientes al cuerpo general. División que se explica por la naturaleza de las funciones desempeñadas por esta unidad administrativa.

— La participación de actores externos en el proceso de diseño de los objetivos y necesidades administrativas. Destaca la intervención de la Secretaría General del departamento donde se encuentra inserta la dirección, del Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración (órgano de auditoría operativa interna de la Generalidad) y de la consultora privada KPMG Peat Marwick.

— Inestabilidad organizativa (notables diferencias entre la organización formal y la informal) que genera la percepción de la necesidad de un profundo cambio organizativo.

— El núcleo estratégico de esta unidad administrativa lo encabeza un director general, puesto que en la Generalidad lo ocupan cargos de naturaleza política.

1.4. DIMENSIÓN Y COMPETENCIAS DE LA DGC

Ambito competencial de la Dirección General de Carreteras:

Las funciones de la DGC se corresponden al ámbito competencial que tienen la Generalidad de Cataluña en materia de carreteras. Combinando el artículo 149.1 de la Constitución y el 9.14 del Estatuto surge el Decreto de Traspasos 1943/1980, que atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia sobre todas las carreteras del territorio de la Comunidad salvo unos tramos que, atendiendo al precepto del interés general, retiene su titularidad el Estado (ABAD, 1988).

Estas competencias de la Generalidad incluyen, entre otras, las potestades necesarias para la construcción, conservación y explotación de las carreteras.

El proceso de transferencias en materia de carreteras ha afectado únicamente a las que eran de titularidad estatal, quedando de momento de las manos originarias las redes viarias de carácter local: las carreteras de las Diputaciones y los caminos de titularidad municipal.

La Ley de Carreteras de la Generalidad de 11 de julio de 1985 amparándose en la ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, suspende las redes provinciales de carreteras y crea las redes comarcales, quedando también suprimidos todos los planes provinciales y municipales los cuales se integran en el Plan de Carreteras de Cataluña.

Existe la posibilidad de que la DGC se encargue de la explotación y mantenimiento de las antiguas redes provinciales, actualmente en proceso de negociación, que agrupan 5.047 kilómetros, lo que supondría doblar el volumen de gestión de la Dirección General. Carreteras que en su mayoría requieren unos inmediatos cuidados de mantenimiento y mejora.

Esta circunstancia ha generado la necesidad de emprender un proyecto de reorganización de la DGC.

En base a la información que presentamos en la figura 1 destacamos lo siguiente:

FIGURA 1. PRESUPUESTO Y VOLUMEN DEL PERSONAL DE LA DGC

• Presupuesto 1989. Total	19.510.204.302	
— Conservación materiales.....	642.644.860	
— Transferencias ordinarias	180.000.000	
— Inversiones	16.542.000.000	
— Transferencias de capital	75.000.000	
— Operaciones financieras	—	
• Evolución presupuesto 1983-1989 (en millones de pesetas)		
Presupuesto 1983.....	11.519	
Presupuesto 1985.....	12.322	
Presupuesto 1987.....	12.622	
Presupuesto 1989.....	19.510	
• Personal de la DGC. Diferencias por tipo de vinculación con la Administración (funcionarios o laborales) y por grupos a los que pertenecen.		
Total empleados públicos de la DGC.	1.099	
Laborales fijos	880	(80%)
Funcionarios.....	219	(20%)
Grupo A.....	96	(8,7%)
Grupo B.....	24	(2,9%)
Grupo C.....	362	(32,9%)
Grupo D.....	218	(19,8%)
Grupo E.....	399	(36,3%)

Fuente: Presupuestos 1983, 1985, 1987 y 1989.

— El volumen del presupuesto de la DGC es importante (24,8 por 100 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y el 2,4 por 100 del total de la Generalidad) superando al de la mayoría de los departamentos (Agricultura; Comercio, Consumo y Turismo; Cultura; Economía y Finanzas, Gobernación, industria y Energía; Justicia y Trabajo).

— La mayor parte del presupuesto del departamento se destina a la inversión (el 85 por 100), quedando en segundo término los gastos correspondientes al capítulo I (el 12,9 por 100).

— El presupuesto de la DGC ha experimentado un fuerte incremento (54,7 por 100) durante los dos últimos ejercicios.

— La mayor parte de los empleados públicos son contratados laborales (el 80 por 100).

— En cuanto a la distribución grupal de los empleados públicos, destaca el alto porcentaje (36,3 por 100) de los correspondientes al último nivel administrativo (grupo E); la mayoría de ellos son peones camineros. También destaca el bajo porcentaje que representan los titulados superiores (8,7 por 100).

2. LA ORGANIZACION INICIAL: LA DICOTOMIA ENTRE LA ESTRUCTURA FORMAL Y LA ESTRUCTURA INFORMAL

2.1. LA ESTRUCTURA Y PROCESOS FORMALES

La estructura de la DGC (hasta servicios) es la siguiente (ver figura 2):

Servicio de planificación

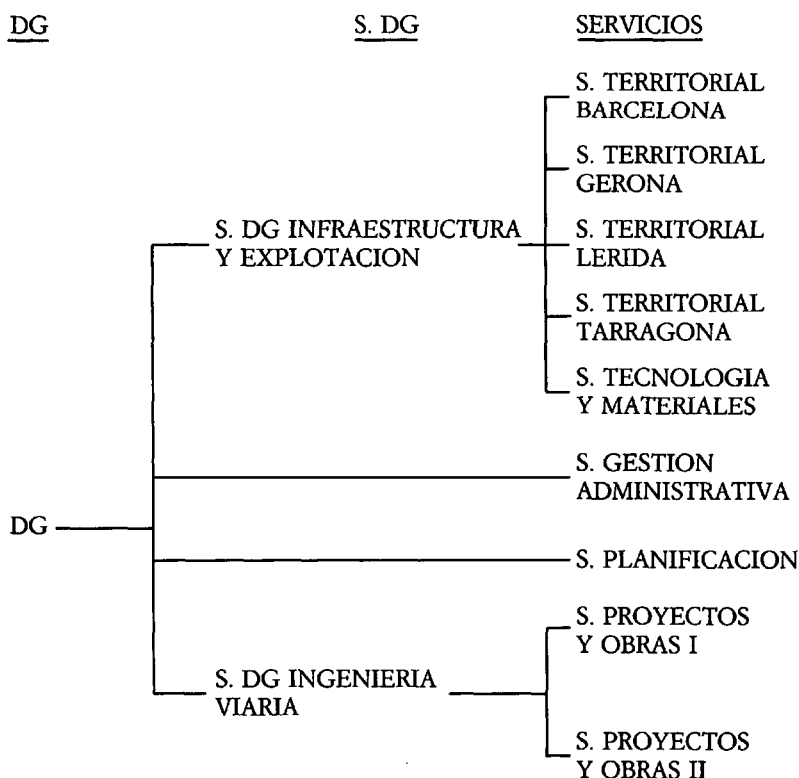
Función básica: planificar. Se encarga de la información, documentación y preparación de los planes generales y parciales de carreteras. Diseña el mapa de carreteras y comunicaciones arteriales. Elabora el presupuesto de la Dirección.

Este servicio posee dos secciones que en total agrupan siete negociados. Todos los órganos tienen naturaleza técnica a excepción de dos negociados (administración y presupuesto).

Subdirección de Ingeniería viaria

Función básica: construcción de la infraestructura viaria. Programa, dirige, coordina y supervisa las obras de carreteras de acuerdo con los planes y presupuestos aprobados.

FIGURA 2. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: normativa vigente.

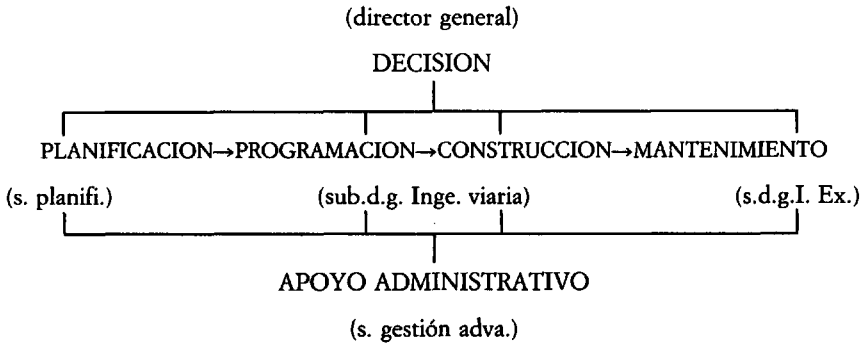
Esta subdirección posee dos servicios (ambos de proyectos y obras) que agrupan ocho secciones, a las que hay que añadir tres secciones que dependen directamente del subdirector. Todas las secciones tienen competencias técnicas a excepción de la sección de gestión administrativa.

Las 11 secciones agrupan 16 negociados.

Subdirección General de Infraestructura y Explotación

Función fundamental: mantenimiento y explotación de la infraestructura viaria. Investigación de la tecnología y de los materiales. Dirige y coordina las obras y actuaciones técnicas realizadas por los servicios territoriales. Estos se encargan de conservar y explotar las carreteras, de elaborar los proyectos y de dirigir las obras necesarias para el óptimo mantenimiento de la infraestructura viaria.

FIGURA 3. FLUJO FUNDAMENTAL DE TRABAJO (FORMAL)



Fuente: normativa vigente.

El volumen orgánico de esta Subdirección comprende cuatro servicios territoriales y un servicio de tecnología y materiales. Estos servicios agrupan 15 secciones, a las que hay que añadir tres más que dependen directamente del subdirector. Todas las secciones tienen competencias técnicas excepto cinco, las cuales se encargan de la gestión administrativa (una por servicio territorial y una que depende del subdirector).

Las 18 secciones agrupan 44 negociados.

Servicio de gestión administrativa

Función básica: apoyo administrativo. Gestión económica (contabilidad) y del personal (administración del personal), asuntos jurídicos (recursos y sanciones) y asuntos generales.

De él dependen tres secciones y dos negociados. Todos estos órganos son de gestión administrativa o similares.

Otros órganos

Un negociado de asuntos generales que depende directamente del director general y realiza funciones de secretaría administrativa.

Características básicas de la organización formal:

1. El volumen y extensión orgánica de la Dirección es notable: dos subdirectores generales, nueve servicios, 34 secciones y 70 negociados.

2. Las actividades fundamentales de la DG son la planificación, construcción, explotación y mantenimiento de la estructura viaria competencia de la Generalidad en Cataluña.

3. El Servicio de Planificación, planifica y elabora el presupuesto, la Subdirección General de Ingeniería Viaria, construye, la Subdirección General de Infraestructura y Explotación, explota y mantiene, y el Servicio de Gestión Administrativa se encarga del apoyo administrativo, gestión económica y asesoramiento jurídico.

4. El núcleo estratégico de la DG lo configuran el director general y los dos subdirectores.

2.2. LA ESTRUCTURA Y PROCESOS INFORMALES

Las funciones básicas por órganos:

Servicio de Gestión Administrativa: gestión administrativa y económica, elaboración del presupuesto, secretaría del director general, asesor del director general en temas de gestión administrativa y económica e indirectamente en las materias técnicas.

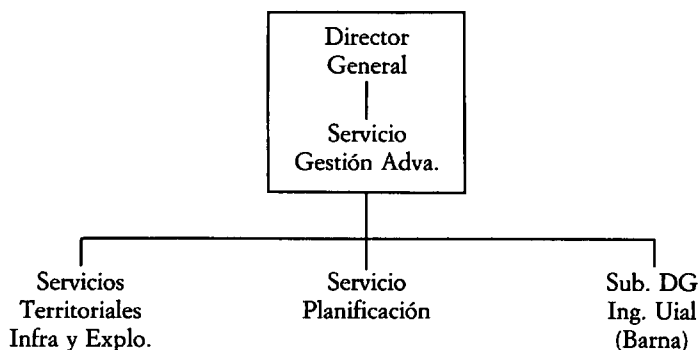
Subdirección General de Infraestructura y Explotación: mantenimiento y construcción en base a las unidades territoriales.

Subdirección General de Ingeniería Viaria: construcción, pero sólo en el área de Barcelona.

Servicio de planificación: estudios y proyectos de pequeño alcance y menor repercusión.

Características diferenciales de la organización informal con respecto a la estructura y los flujos de trabajo formales:

FIGURA 4. ESTRUCTURA INFORMAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: entrevistas y observación directa.

1. La Subdirección General de Infraestructura y Explotación tiene vacante la plaza de su titular, por lo que los cinco servicios dependen directamente del director general.

2. Los servicios territoriales de esta Subdirección no representan sólo a ésta sino a todo el departamento, por lo que asumen también las funciones de construcción de la infraestructura viaria.

3. La actividad de la Subdirección General de Ingeniería Viaria tiene un alcance territorial reducido: sólo abarca el área de Barcelona y su periferia.

4. El Servicio de Planificación no elabora el presupuesto. Su actividad de planificación se reduce a unos pocos estudios de pequeño alcance.

5. Algunos órganos desvían sus recursos hacia funciones y objetivos que determinan libremente y que no figuran en la normativa reguladora. Estas desviaciones se hacen en detrimento de la asunción de los objetivos que establece la normativa y que técnicamente son irrenunciables.

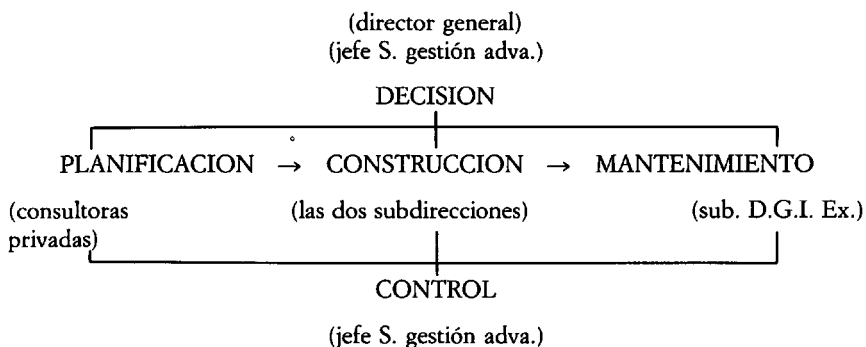
6. El Servicio de Gestión Administrativa acapara funciones de otras áreas administrativas: presupuestación y secretaría de la Dirección son las más relevantes. Su dominio económico y su capacidad de influencia sobre el director general lo configuran como un órgano de control.

7. El núcleo estratégico de la DG está compuesto por el director general y por el jefe del servicio de gestión administrativa.

8. Hay un fuerte desequilibrio de fuerzas entre el sector técnico y el sector administrativo de la Dirección General: el área administrativa domina toda la actividad.

9. Como consecuencia del punto anterior, la perspectiva de acción de la DG es de naturaleza económica y de gestión administrativa

FIGURA 5. FLUJO FUNDAMENTAL DE TRABAJO (INFORMAL) DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: entrevistas y observación directa.

en detrimento de las actividades técnicas: no se planifica (cuando se hacen los estudios los elaboran consultoras privadas) y se construye y mantiene la infraestructura viaria de manera confusa e insuficiente.

10. El grado de motivación de los empleados técnicos es bajísimo; como consecuencia de ello, la mayoría del personal técnico cualificado ha abandonado sus puestos y se ha marchado a la empresa privada.

3. LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE CAMBIO ORGANIZATIVO

3.1. ACTORES CON CAPACIDAD DE INFLUENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA DIRECCION GENERAL

El catálogo de actores que pueden intervenir o influenciar directa o indirectamente sobre cualquier política desarrollada por la Dirección general es muy extenso (ver fig. 6); presentaremos a estos actores en función de las zonas de influencia donde se encuentran ubicados. Estas zonas son:

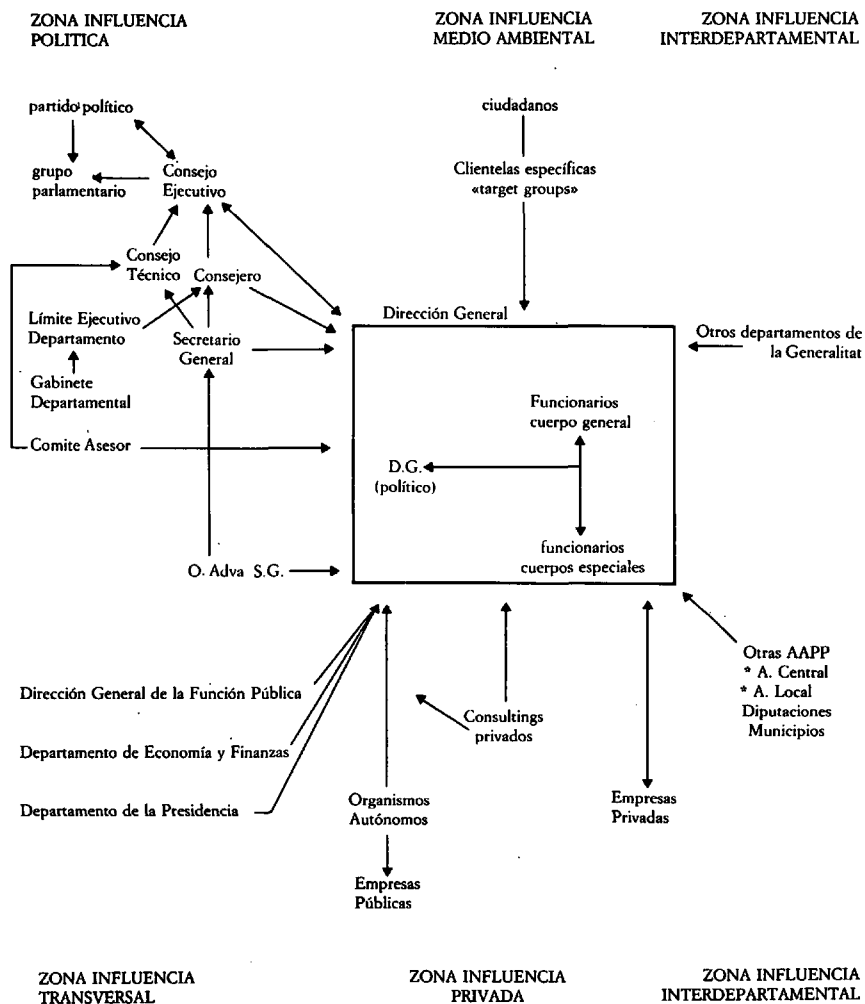
1. Zona de influencia interna.
2. Zona de influencia transversal.
3. Zona de influencia interdepartamental.
4. Zona de influencia política.
5. Zona de influencia intergubernamental.
6. Zona de influencia privada.
7. Zona de influencia medioambiental.

1. La zona de influencia interna está constituida por la propia unidad administrativa que analizamos (la DGC). Los actores más destacados son: el director general y los jefes de los órganos administrativos más relevantes (en principio las subdirecciones y los servicios).

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

2. La zona de influencia transversal está compuesta por los distintos órganos de la Secretaría General del Departamento (órganos de naturaleza administrativa, económica, material, jurídica y técnica) que son los que se encargan del apoyo y de la homogeneización administrativa de las direcciones generales.

FIGURA 6. ZONAS DE INFLUENCIA SOBRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: elaboración propia.

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

3. La zona de influencia interdepartamental viene constituida por los distintos departamentos de la Generalidad con alcance vertical. Obviamente los que tienen más capacidad de influencia son aquellos que desempeñan funciones que directa o indirectamente pueden afec-

tar a la actividad que desarrolla la Dirección General que analizamos.

4. La zona de influencia política; se pueden distinguir dos niveles:

a) Político-administrativo: compuesto por actores unipersonales como son el director general de la unidad, el secretario general y el consejero del departamento donde se encuentra ubicada la Dirección General, y por los actores pluripersonales: el Gabinete del Departamento, el Comité Ejecutivo del Departamento (consejero, secretario general, jefe del gabinete y los directores generales), el Consejo Técnico (equivalente a la comisión de subsecretarios de la Administración central) y el Consejo Ejecutivo (gobierno de la Generalidad).

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

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

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

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

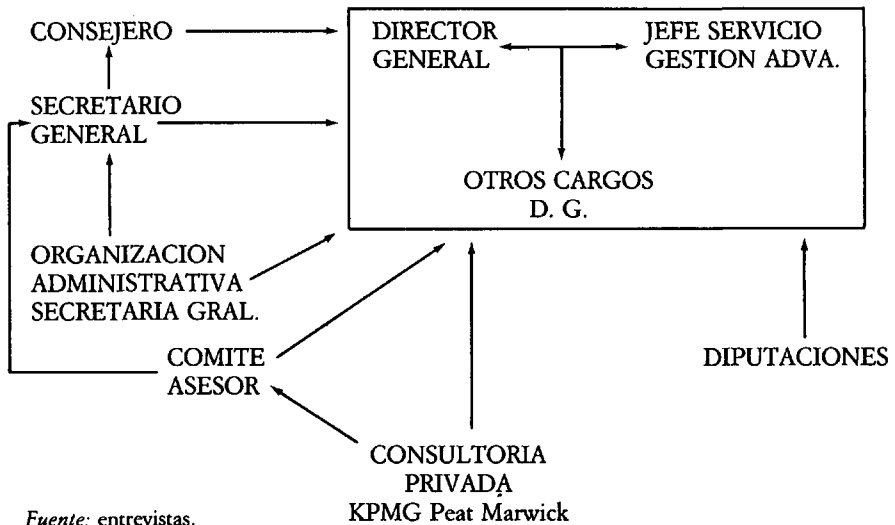
3.2. LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CAMBIO ORGANIZATIVO (PROCESO DE PLANIFICACIÓN) DE LA DGC

El director general es el actor que formal y materialmente domina la planificación del cambio organizativo. Recibe informaciones y demandas de los jefes de las distintas unidades de la Dirección y es el interlocutor directo de las máximas instancias departamentales (consejero y secretario general).

El jefe del Servicio de Gestión Administrativa desde su posición domina materialmente toda la estructura y funciones de la Dirección, lo que le configura como el actor clave para el desarrollo de cualquier programa o política de la Dirección General.

Durante el proceso de reorganización administrativa su posición de dominio y capacidad de participación incrementa debido a:

FIGURA 7. ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO ORGANIZATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS D. G.



- su intenso conocimiento de la estructura y problemática del área,
- su gran capacidad de influencia sobre el director general,
- su personal interés en el proceso: desea incrementar su posición formal alcanzando el nivel de subdirector general.

Sus relaciones con los órganos de alcance transversal del departamento (los de la secretaría general) son tensas y conflictivas debido a su personalismo e independencia en el tratamiento de los problemas administrativos, económicos y jurídicos.

Jefes de los distintos órganos de la Dirección: tienen poca influencia, ya que la mayoría de sus opiniones y demandas pasan por el filtro del jefe de gestión administrativa. Su poder formal (dos subdirecciones y dos servicios), ámbito de competencia (los propios o nucleares de la Dirección) y sus eventuales contactos directos con el director general no alcanzan a obtener mucha capacidad de influencia.

Consejero: las opiniones y actuaciones del consejero parten siempre de las informaciones que le transmiten las personas que despachan directamente con él. En este caso, el secretario general y el director general de Carreteras son sus interlocutores fundamentales. Ahora bien, en torno a la intensidad y fortaleza de las influencias la balanza se decanta hacia el secretario general, ya que:

- Está más próximo al consejero: despacha con él mucho más a menudo que el director general.

- Jerárquicamente es más importante que un director general.
- Disfruta de más confianza «personal» que el director general.
- Tiene canales indirectos de influencia hacia el consejero:
 - Vía jefes de los órganos de la propia Secretaría General, destacan: el subdirector general de coordinación administrativa y el jefe del servicio jurídico.
 - Vía otros directores generales del departamento que pueden recibir presiones del secretario general.

La participación del consejero durante el proceso de cambio organizativo es más pasivo que el de los otros actores, pero su posición es clave: autoriza el inicio de los estudios y los programas que proponen las distintas partes y, en definitiva, es el que decide la viabilidad o no de la reforma administrativa que se le presente y es el responsable de ella ante el presidente y el Consejo Ejecutivo.

Secretario general: su capacidad de intervención se basa en la relación que mantiene con el consejero (arriba comentado) y en su dominio de la organización de la secretaría general (que se tratará seguidamente).

Organización administrativa de la secretaría general: destacan el subdirector general de coordinación administrativa y el jefe del servicio jurídico. Ambos tienen mucha fuerza debido a la amplitud de sus competencias dentro del departamento y a su capacidad de influencia sobre el secretario general y el consejero.

Estos órganos mantienen tensas relaciones con la Dirección General de Carreteras, en especial con el jefe de gestión administrativa.

Comité asesor: unidad de estudio de la organización de la Administración de la Generalidad. Sus funciones se centran en dos ámbitos de actuación:

- Informan preceptivamente sobre todos los proyectos de decreto que tratan temas de organización administrativa (creación o modificación de complejos orgánicos) antes de ser tramitados por el consejo técnico. Los informes no son vinculantes.

- Elaboran a instancia de parte (a petición de los departamentos) diagnósticos y propuestas organizativas.

Su actuación en el presente caso se circunscribe dentro del segundo apartado. La instancia que solicita sus servicios es la Secretaría General, que junto a la demanda de diagnóstico y propuesta organizativa de la DGC también lo hacen de otras Direcciones Generales del departamento (transportes, puertos y costas...).

Dada la magnitud de la solicitud, el volumen de trabajo que debe atender el comité (en especial la elaboración de informes preceptivos) y los escasos recursos humanos y materiales de que dispone, el comité

encarga el estudio a la consultora privada KPMG Peat Marwick. El comité dirige, coordina y controla todo el trabajo realizado por esta consultora.

KPMG Peat Marwick: consultora privada internacional. Desde hace unos años elabora estudios organizativos para las Administraciones públicas. Para la realización de su trabajo la consultora utiliza los recursos informativos, físicos y materiales del comité.

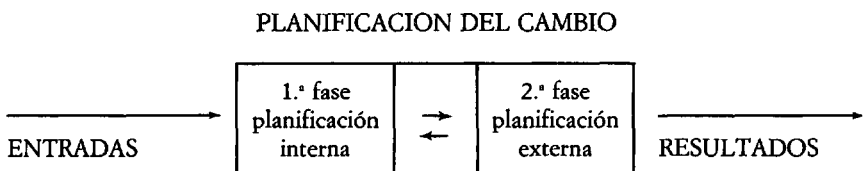
Diputaciones: su influencia en el proceso es pasiva pero directa. Las Diputaciones se encargan de la explotación y mantenimiento de las antiguas redes de carreteras provinciales (que agrupan un total de 5.047 kilómetros), pero está previsto que éstas sean gestionadas por la DGC (actualmente en proceso de negociación). Ello significaría doblar el volumen de gestión de esta Dirección General (en la actualidad tiene competencias sobre 4.862 kilómetros). Es en principio esta circunstancia la que genera objetivamente la necesidad de una seria reorganización administrativa de la DGC.

4. EL PROCESO DE PLANIFICACION DEL CAMBIO ORGANIZATIVO

Para realizar el estudio del proceso de planificación del cambio organizativo distinguiremos los siguientes puntos (fig. 8):

1. Entradas: los inductores del cambio.
2. La primera fase de planificación: la dimensión interna.
3. La segunda fase de planificación: la dimensión externa.
4. La dialéctica que se produce entre los dos proyectos organizativos (el interno y el externo).

FIGURA 8. LA PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO ORGANIZATIVO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: Elaboración propia.

4.1. ENTRADAS AL SISTEMA: LOS INDUCTORES DEL CAMBIO ORGANIZATIVO

- a) Los inductores percibidos por los actores de la DGC.
- b) Los inductores percibidos por los actores de la SG.
- c) Comentario: la percepción subjetiva de los inductores del cambio.

a) *Los inductores percibidos por los actores de la DGC*

Al referirnos a los actores de la DGC hacemos hincapié en los actores que dominan y configuran las opiniones y estrategias de esta unidad administrativa discriminando al resto de sujetos que no tienen capacidad de influencia y que, por supuesto, no tienen la misma opinión que los primeros.

El director general y el jefe del servicio de gestión administrativa, a tenor de nuestra investigación sobre la organización informal, son los personajes que elaboran las estrategias de la unidad. Desde la perspectiva de éstos, y en mayor medida del jefe del servicio, que es el que en la práctica hace las reflexiones y diseña las propuestas, las circunstancias que exigen un cambio organizativo son:

- Próxima asunción de competencias provenientes de las Diputaciones.
- Falta de personal jurídico.
- Falta de espacio físico.
- Problemas con los recursos informáticos.
- Cambio en la estructura: necesidad de formalizar el dominio que ejerce materialmente el servicio de gestión administrativa.

b) *Los inductores percibidos por los actores de la SG*

Su posición no es proactiva, como en el caso de la DG, sino reactiva, es decir, deciden hacer una reflexión sobre el cambio organizativo de la DGC a partir de los movimientos de cambio que perciben de la propia Dirección. Al partir de una posición reactiva la opinión de la SG sobre cómo ha de ser el nuevo orden organizativo no está claramente definido. De hecho se trata de una serie de actitudes sinérgicas edificadas sobre las distintas opiniones de los jefes de los principales órganos de la SG. Los inductores son:

- Impedir el incremento de poder del jefe del servicio de gestión administrativa.

— Debilitar, en la medida de lo posible, el poder ya adquirido por éste.

— Incrementar la capacidad de control de la SG sobre los asuntos administrativos, económico-presupuestarios, de personal, informáticos y de los recursos materiales de la Dirección General.

— «Tecnificar» la Dirección General.

c) *Comentario: la percepción subjetiva de los inductores del cambio*

Los elementos que originan la percepción de la necesidad de cambio no tienen una naturaleza «objetiva» (desajustes organizativos reales), sino una naturaleza «subjetiva» que está en función de las relaciones de poder e influencia intra e interorganizativas.

Los elementos «objetivos», como son la próxima asunción de competencias, la falta de espacio, los desajustes del personal, los problemas informáticos y la destecnificación, no son más que una pantalla que oculta intereses u objetivos particulares que son los que realmente originan la necesidad y las estrategias de cambio organizativo.

Así, por ejemplo, la DG busca la asimilación formal de su desequilibrado estado de fuerzas. La SG, por su parte, asienta su estrategia en el impedimento de esta formalización y en el intento de quebrantar este estado de fuerzas utilizando el argumento, «objetivamente» válido, de que es necesario una «retecnificación», lo que busca en realidad es recuperar su capacidad de influencia sobre la DGC que con el tiempo han ido perdiendo.

Desde nuestra perspectiva, sin tomar parte en los posicionamientos e intereses subjetivos, las principales disfunciones que se detectan en la DGC son las siguientes:

— Las unidades administrativas de la DG no asumen sus funciones: el Servicio de Planificación no elabora el presupuesto y apenas planifica, la Subdirección General de Ingeniería Viaria programa pocas construcciones y sólo construye en un área geográfica muy limitado. El Servicio de Tecnología y Materiales no investiga. El Servicio de Gestión administrativa no responde adecuadamente a las demandas jurídicas de la Dirección.

— Las unidades asumen funciones que no les corresponden, lo que origina importantes desajustes.

Los Servicios Territoriales asumen funciones propias de la Subdirección General de Ingeniería Viaria ante su inhibición en la mayor parte del territorio. El Servicio de Tecnología y Materiales tiende a participar en la dirección de las obras. El Servicio de Gestión Adminis-

trativa elabora el presupuesto, ejerce el control general de la Dirección y hace las funciones de secretaría del director general.

- Falta personal técnico.
- El nivel de motivación del personal técnico es bajísimo.
- No existen problemas en la estructura orgánica, ésta se adecúa perfectamente a las necesidades funcionales de la organización.

4.2. LA PRIMERA FASE (PLANIFICACIÓN INTERNA DEL CAMBIO)

Participan todas las fuerzas de la DG: el director general, el subdirector general de Ingeniería Viaria, los jefes de los Servicios Territoriales de la Subdirección General de Infraestructura y Explotación y el jefe del Servicio de Planificación.

La fuerza dominante es el jefe del Servicio de Gestión Administrativa, que aprovecha su dominio general sobre la Dirección y su proximidad y capacidad de influencia sobre el director general.

Los objetivos que persiguen son los anunciados en el punto *a*) del primer apartado (4.1.).

El proceso de diseño de los objetivos y de las estrategias para llevarlos a cabo es de naturaleza muy simple y doméstica. No se hace ningún análisis técnico-organizativo profundo; básicamente son un conjunto de ideas y opiniones estructuradas por el jefe del Servicio de Gestión Administrativa y que son compartidas por el director general.

4.3. SEGUNDA PLANIFICACIÓN (LA DIMENSIÓN EXTERNA)

La Secretaría General, enterada de los proyectos de reestructuración que ha comenzado a elaborar la DGC, decide diseñar independientemente su propio proyecto.

Esta actitud viene reforzada por el hecho de que otras Direcciones del departamento adoptan iniciativas similares: por ejemplo la Dirección General de Transportes (la cual incluso encarga un proyecto de viabilidad organizativa a una consultora privada) y la Dirección General de Puertos y Costas.

Los actores que intervienen son: la Secretaría General, el Comité Asesor y la consultora KPMG Peat Marwick.

Las relaciones entre la SG y la DGC:

- La Secretaría General es organizativamente un área de influencia transversal, influencia que se manifiesta mediante el apoyo administrativo, económico, técnico y jurídico que presta a las Direcciones Generales del departamento.

Su privilegiada posición le permite no sólo ejercer de unidad de apoyo, sino que también participa en el diseño de las distintas políticas de las Direcciones Generales.

— La Secretaría General ha mantenido con la DGC unas relaciones tensas y conflictivas. Las diferencias han surgido a raíz de la excesiva independencia y personalismo con que la Dirección General lleva a cabo la gestión económica (presupuestación y control del gasto) y administrativa. También ha influido el excesivo «celo» homogeneizador y controlador de la SG. De hecho se ha producido una gran polarización de las fuerzas centrífugas y centrípetas del departamento, lo cual dificulta la consecución de un equilibrio mínimamente estable.

— Malas relaciones personales entre el jefe del Servicio de Gestión Administrativa y los distintos actores de la SG.

— La «destecnificación» de la DGC ha preocupado a las distintas instancias de la SG.

La Secretaría General, en base a esta situación, persigue los siguientes objetivos:

- Búsqueda de un equilibrio organizativo en la DGC.
- Retecnificación de la DGC.
- Romper el dominio absoluto del jefe de servicio de Gestión Administrativa.
- Ejercer un mayor control sobre los procesos económicos, jurídicos, administrativos y de personal de la Dirección General.

La Secretaría General no elabora por sí misma el plan reorganizador, sino que lo encarga al Comité Asesor, que a su vez lo encarga a la consultora KPMG Peat Marwick.

La envergadura del proyecto de estudio (que junto al de la DGC también hay el de la Dirección General de Transportes, la Dirección General de Puertos y Costas...) imposibilita que el comité pueda elaborar por sí mismo esta auditoría operativa.

Para llevar a cabo el estudio decide contratar los servicios de la consultora KPMG Peat Marwick dentro de un marco de colaboraciones más extensas.

La dinámica de trabajo consultora-comité es la siguiente: El comité establece las bases estratégicas del estudio y ejerce un control constante sobre el mismo, aporta información de base y cede recursos físicos y materiales (espacio de trabajo, trabajo administrativo, servicio de fotocopias, etc.). La consultora, por su parte, ejecuta la investigación y aporta cierta «metodología operativa» que el comité puede aprovechar para la realización de futuros análisis.

La consultora elabora su investigación y llega a unas conclusiones en base a los parámetros que establece el comité y la secretaría general. En este sentido se puede afirmar que persigue las deficiencias y pro-

pone estrategias organizativas «objetivas» sobre un posicionamiento «subjetivo» que parte de las opiniones y criterios de los actores contratantes.

Principales conclusiones a las que llega el estudio elaborado por la consultora KPMG Peat Marwick:

— Disfunciones detectadas:

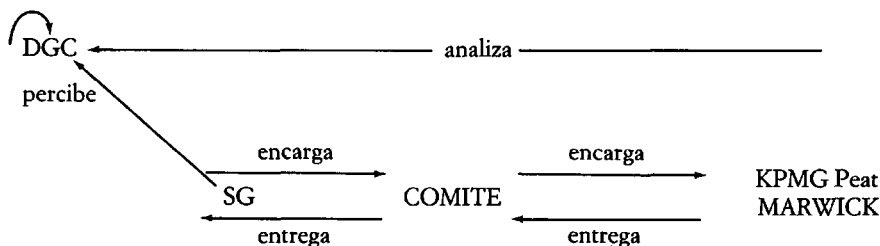
- Los órganos de la Dirección General no asumen sus funciones y en ocasiones asumen funciones que no les corresponden.
- Las funciones que no se realizan (por ejemplo, la planificación) las ejecutan empresas o consultoras privadas.
- No hay una programación de las actuaciones.
- Falta personal técnico.
- El personal está muy desmotivado.
- El servicio de gestión administrativa es un órgano de control.

— Propuestas:

- Que los órganos asuman sus funciones.
- Introducción de directores de obra que asuman la responsabilidad de todo el proceso de construcción de una obra determinada.
- El servicio de Gestión Administrativa debe limitarse a las tareas de asistencia jurídica, económica y administrativa.
- Se propone la creación de tres programas: inventario de carreteras, gestión sistematizada de construcción y gestión de explotación y mantenimiento.
- Las modificaciones estructurales propuestas no alteran la distribución orgánica fundamental de la Dirección. Sólo reducen su volumen: un servicio y siete secciones menos en la subdirección de Ingeniería Viaria y ocho secciones menos en la subdirección de Explotación y conservación.

En síntesis, tal como lo representa la figura 9, el proceso es el siguiente: la DGC elabora un proyecto propio; la SG, enterada de este hecho, decide elaborar también un estudio, tarea que encarga al Comité Asesor, el cual, a su vez, lo encarga a la consultora KPMG Peat Marwick. Esta analiza las contingencias organizativas de la DGC con la colaboración del Comité. El resultado del análisis lo presenta al Comité y éste a la Secretaría General.

FIGURA 9. ELABORACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ORGANIZATIVA POR PARTE DE LOS ACTORES EXTERNOS



Fuente: entrevistas en profundidad.

4.4. LA CONFRONTACIÓN DIALÉCTICA QUE SE PRODUCE ENTRE LOS DOS PROYECTOS ORGANIZATIVOS (EL INTERNO Y EL EXTERNO) COMO RESULTADO FINAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El proceso de diseño se perfila como el resultado de la relación Dirección General-Secretaría General, las cuales mantienen unas posiciones, unos criterios y unas propuestas totalmente dispares con respecto al nuevo orden organizativo.

En el momento que escribo este apartado (finales de marzo de 1991) el proceso se encuentra paralizado. Desde hace varios meses el consejero del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas debe decidir la nueva configuración estructural de varias Direcciones Generales de su departamento, entre ellas la DGC. En el caso de ésta tiene sobre la mesa dos propuestas:

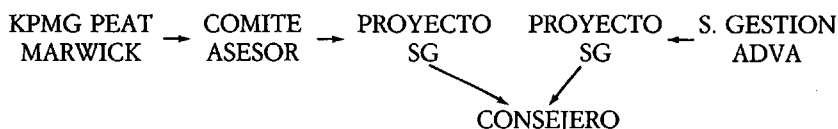
- La presentada por la Secretaría General, que se fundamenta en los criterios técnicos elaborados por el Comité Asesor y por la consultora privada KPMG Peat Marwick.

- La presentada por el director general de Carreteras y elaborada por el mismo y por el jefe del Servicio de Gestión Administrativa.

El consejero debe, de hecho, decidirse entre la ruptura total que significa el nuevo modelo presentado por la SG, que parece que tendría que ir acompañado de un profundo cambio de las personas que dirigen la Dirección General, o bien debe decidirse por la continuidad, ya que unas simples modificaciones estructurales no variarían la dinámica de la Dirección.

Ambas posiciones gozan de la simpatía del consejero, y es por ello que la decisión se convierte en una tarea compleja.

FIGURA 10. DIALÉCTICA ENTRE LOS DOS PROYECTOS DE REORGANIZACIÓN DE LA DGC



Fuente: entrevistas en profundidad.

— La SG presenta una crítica de la organización de la DGC bastante objetiva y propone un nuevo orden organizativo técnicamente muy potente.

— El director general presenta muchísimos años de gestión «políticamente» eficaz. Ha conseguido una buena imagen de la DG gracias a su habilidad en sus relaciones y negociaciones con los entes locales y a la inteligente presentación de los resultados de su área administrativa ante los medios de comunicación.

Hasta aquí es donde llega la investigación. El resultado final, la decisión del nuevo modelo organizativo, queda totalmente abierto.

A medida que se vayan produciendo los acontecimientos la investigación abarcará el análisis del proceso de decisión, el contenido técnico de la misma y sus implicaciones psicosociales, el proceso de implementación (implementación normativa e implementación material) y de los procesos de control de la implementación y de evaluación si los hubiere. En todo caso se hará una evaluación de los resultados finales del nuevo modelo organizativo y de todo el proceso en general.

5. CONCLUSIONES

— El problema más grave detectado en la DGC es el de la des-tecnificación que padece. Este proceso ha podido deberse a:

- El personal técnico que antes pertenecía a la Administración central al efectuarse el traspaso de competencias a la Generalidad decidió permanecer en el MOPU o marcharse al sector privado al no resultarles atractivas las expectativas que planteaba la administración emergente.
- Los tiempos de bonanza económica han ido originando un fuerte desfase entre los sueldos de los técnicos del sector público y los del sector privado. Por esta razón se ha producido una importante fuga de personal especializado.

En base a estos dos puntos podemos edificar una explicación totalmente coherente y creíble sobre el proceso de «destecnificación» de la DGC: se produce la fuga de las personas que ocupan los puestos técnicos, y la DG, al carecer de éstos se ve obligada a renunciar a la realización directa de la mayoría de las actividades técnicas y, por tanto, a encargarlas a empresas privadas.

Aunque esta relación causa-efecto tiene algo de real, no agota ni mucho menos las razones que han originado y mantenido el proceso de «destecnificación».

En un área de la Administración como ésta se producía el dominio (necesario) de los puestos técnicos, los cuales diseñaban e implementaban los programas de la Dirección.

Pero desde la constitución de la DGC se ha ido produciendo un proceso de «invasión» de los criterios administrativos y económicos sobre la dimensión técnica. El tándem director general-jefe del servicio de gestión administrativa ha diseñado los programas de la dirección ignorando a los puestos técnicos. Esto ha ocasionado la desmotivación de las personas que ocupaban estos puestos y la marcha de los mismos.

— Los elementos que originan la percepción de la necesidad de cambio no tienen una naturaleza «objetiva» (desajustes organizativos reales), sino una naturaleza «subjetiva» que está en función de las relaciones de poder e influencia intra e interorganizativas.

La hipótesis de que es la organización informal la que genera y diseña el nuevo orden organizativo se percibe como cierto en el proceso de diseño interno del cambio organizativo. El proyecto que elabora la propia DG pretende formalizar el estado de fuerzas que se dan en el plano real. Así, por ejemplo, se eleva la posición del jefe del Servicio de Gestión Administrativa y se mantienen o rebajan los niveles de las jefaturas técnicas.

Se puede afirmar que los procesos de cambio organizativo tienden a formalizar el estado de fuerzas informales. En caso de que éstas no puedan formalizarse se tiende a que el nuevo modelo se aproxime lo máximo posible al sistema de equilibrio real.

— El cambio organizativo o la planificación del cambio organizativo viene explicado por un complejo sistema de intereses.

El proceso de planificación es el resultado de interacciones múltiples en el que participan muchos actores de forma simultánea.

La mayoría de posiciones y acciones vienen expresadas por la matriz psicosocial de las unidades administrativas (relaciones interpersonales, personalidad de los jefes de los órganos, dinámica de grupos...).

— La posición, raíz o rol de los actores no determina al 100 por 100 sus objetivos y estrategias. Los cargos políticos no operan sólo bajo criterios políticos, sino que recurren con frecuencia a criterios «técnicos». Por otro lado, los cargos profesionales no diseñan sus estrategias

sólo desde el punto de vista técnico o corporativo. Los poderes transversales no se preocupan sólo por los temas propios de su área de interés, sino que muchas veces prestan atención preferente a programas y políticas concretas de alcance vertical.

— El proceso de diseño del cambio organizativo es un proceso complejo que puede abarcar varias fases, tiempos y sistemas de actores.

En el caso de la DGC hay dos fases fundamentales: la del estudio y diseño por parte de los actores de la propia DG y la del estudio y diseño por parte de los actores externos a la DGC.

Ambos procesos difieren en el tiempo y elaboran el proyecto de forma independiente aunque la estrategia de elaboración contempla la futura fase de confrontación o dialéctica con el diseño de la otra parte.

- Por zonas de influencia los actores que destacan son los procedentes de la zona política intra-departamental (director general, secretario general y consejero), zona transversal departamental (Secretaría General), transversal extradepartamental (Comité Asesor) y la zona de influencia interna (actores de la propia Dirección General).
- Existen tres fases de confrontación de ideas, posturas y criterios organizativos:
 - a) Los que surgen de las distintas posiciones entre los miembros de la DG.
 - b) Los que surgen de la confrontación de criterios entre los principales órganos de la SG, del Comité Asesor y de la consultora privada.
 - c) Confrontación entre los dos modelos finales.

Los resultados de las confrontaciones pueden ser consensuados (tras un proceso abierto de negociación) o impuestos (por los actores que dominan el sistema).

En la fase de diseño interno se sigue el mecanismo de la imposición: el director general y el jefe del servicio de gestión administrativa imponen su modelo.

En la etapa de diseño externo el dominio por parte de alguno de los actores no está tan claro y el resultado proviene del consenso entre la Secretaría General y el Comité Asesor; la consultora aporta algunas ideas, pero su función esencial es la de «traducir» los criterios estratégicos de sus «clientes» en propuestas técnicas practicables.

— De las tres relaciones dialécticas que hemos focalizado al principio de la investigación (entre gestores de naturaleza política y gestores de naturaleza profesional; entre funcionarios pertenecientes al cuerpo general y funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales, y entre la organización de alcance vertical y la organización de alcance

transversal) es esta última la que determina en gran parte el proceso de diseño del nuevo orden organizativo.

— La circunstancia de que participe en el proceso de cambio una unidad de auditoría operativa interna (Comité Asesor) supone la inclusión de una visión técnica y «desapasionada» que inclina considerablemente la balanza hacia la asunción de un modelo organizativo más racional, eficaz y eficiente.

— El principal problema que percibimos sobre la intervención de las consultoras privadas en este proceso es el de la discutible objetividad de sus análisis y conclusiones. La tendencia general es que sus diagnósticos y propuestas sean elaborados «a la medida del cliente», entendiendo cliente no a la Administración pública a la que prestan sus servicios, sino al órgano o persona que les ha contratado. Este órgano o persona tiene unos intereses propios y específicos que no coinciden necesariamente con los del complejo administrativo general.

Las consultoras, como empresas privadas que son, buscan la satisfacción de su cliente (que siempre es en la práctica una/s persona/s) para que éste les encargue nuevos estudios o al menos muestre su satisfacción con los resultados obtenidos al resto de actores administrativos, los cuales son potenciales clientes.

La participación de este nuevo agente origina que las instancias administrativas que posean un análisis organizativo elaborado por una consultora privada (y más si ésta posee renombre y prestigio) estén en mejor situación para negociar o imponer sus criterios organizativos, sin que esta circunstancia vaya unida necesariamente a unas mejores garantías técnicas.

6. METODOLOGIA

6.1. METODOLOGÍA

1. *Recogida de datos:*

1.1. Análisis de contenido de la normativa organizadora (leyes, decretos, reglamentos, órdenes), circulares, memorias e investigaciones elaboradas por la unidad administrativa analizada o que hacen referencia a ella.

1.2. Entrevistas en profundidad semiestructuradas:

— Funcionarios de alto nivel: subdirectores generales, jefes de servicio y de sección. Otros funcionarios que ocupan puestos de trabajo con alta cualificación.

— Otros empleados públicos.

— Profesionales de consultoras privadas que prestan sus servicios a las Administraciones públicas.

1.3. Observación directa:

— Dirección General de Carreteras y Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

1.4. Observación participante:

— Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración del Departamento de Gobernación.

— KPMG Peat Marwick, consultora privada que elabora un diagnóstico y una propuesta organizativa para distintas direcciones generales del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (entre ellas, la Dirección General de Carreteras).

2. *Análisis de contenido:*

— Organización: estructura, procesos, recursos humanos, recursos materiales y financieros.

— Actores.

— Fases del proceso de planificación.

3. *Conclusiones.*

6.2. NORMATIVA

— Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

— Decreto de 18 de septiembre de 1978, sobre organización y competencias de los órganos de los departamentos.

— Decreto 1949/1980, de 31 de julio, de trasposos en materia de carreteras.

— Decreto 149/1980, de 29 de agosto, sobre estructuración orgánica del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

— Decreto 200/1980, de 2 de octubre, por el que se crea el Servicio de Carreteras de la Generalidad de Cataluña, adscrito a la Dirección General de Obras Públicas del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

— Decreto 16/1981, de 22 de enero, sobre la estructuración orgánica de la Subdirección General de Carreteras.

— Decreto 408/1981, de 14 de octubre, sobre la estructuración orgánica de la Dirección General de Carreteras del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

— Decreto 132/1983, de 23 de marzo, de reorganización de la Dirección General de Carreteras del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

- Orden de 24 de marzo de 1983, de reorganización de la Dirección General de Carreteras.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña.
- Decreto 222/1985, de 23 de julio, por el que se reestructuran diversos servicios del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- Decreto 311/1985, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Carreteras de Cataluña.
- Orden del 1 de julio de 1986, de cambio de adscripción del negociado de producción de la sección de colaboración técnica de la Subdirección General de Ingeniería Vial de la Dirección General de Carreteras.
- Decreto 23/1986 por el que se crea el Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
- Decreto 69/1989, de 4 de abril, por el que se modifica el artículo 3.º del Decreto 23/1986, por el que se crea el Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

6.3. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, N.; ARGULLOL, E., y otros: *El Desplegament Autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988.
- D'ALBERGO, E.: *L'Introduzione Della Dirigenza Nelle Regioni Italiane: Analisi Sociologica di un Caso di Riorganizzazione Amministrativa*, en el Seminario di studio: *Il governo locale e regionale: politica e amministrazione*, Siena, 8-9 febbraio 1991, 1991a.
- *Sociologia Della Riorganizzazione Amministrativa. Attori e Processo Dell'Innovazione Nel Caso Della Dirigenza*, Instituto di Studi Amministrativi, Franco Angeli, Milano, 1991b.
- Generalitat, *Memòria del Departament de Política Territorial i Obres Públiques 1987*, Secretaria General del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 1988.
- Generalitat, *Memòria del Departament de Política Territorial i Obres Públiques 1988*, Secretaria General de Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 1989.
- Generalitat, *Memòria del Departament de Política Territorial i Obres Públiques 1989*, Secretaria General del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 1990.

- MAS, J.; RAMIÓ, C.: *Tècniques d'Auditoria Operativa aplicades a l'Administració Pública*, Comité Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992.
- MORGAN, G.: *Imágenes de la Organización*, ra-ma, Madrid, 1990.
- PFEFFER, J.: *Organizations and Organizational Theory*, Ballinger Publishing Company, Marshfield, 1982.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989.
- TORCHIA, L.: «La Sperimentazione Amministrativa Regionale In Materia Di Organizzazione: Una Prima Valutazione», en *Seminari Sobre Perspectives Administratives de les Entitats Subestatsals*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1991.
- ZAN, S.: *Logiche Di Azioni Organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1988.

6.4. ENTREVISTAS

Entrevistas en profundidad semiestructuradas a:

- Jefe del Servicio de Gestión Administrativa de la Dirección General de Carreteras.
- Jefe del Servicio Territorial de Carreteras de Gerona.
- Técnico superior del Servicio Territorial de Carreteras de Gerona.
- Subdirector general de Servicios de Coordinación Administrativa de la Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- Jefe de la Secretaría Administrativa de la Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- Jefe del Servicio Técnico de la Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- Vicepresidente-director del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración del Departamento de Gobernación.
- Jefe del Area de Estructuras Orgánicas del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración del Departamento de Gobernación.
- Tres analistas organizativos del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración del Departamento de Gobernación.
- Un analista organizativo «senior» de KPMG Peat Marwick.

