La Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales de la Generalitat de Catalunya: una experiencia de modernización administrativa

Estanis Alcover, Artur Baizan, Miquel Salvador *

1. Introducción

Desde que la modernización de la administración pública ha entrado a formar parte de la agenda de los poderes públicos [1] se ha pasado de un modelo basado en un enfoque regulativo con un planteamiento de reforma global, a un modelo basado en un enfoque de gestión o *management* con un planteamiento de radicalismo selectivo, es decir, con actuaciones puntuales pero estratégicas, que permitan la difusión posterior del cambio. La Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales se considera un ejemplo de este segundo modelo de modernización de la administración pública.

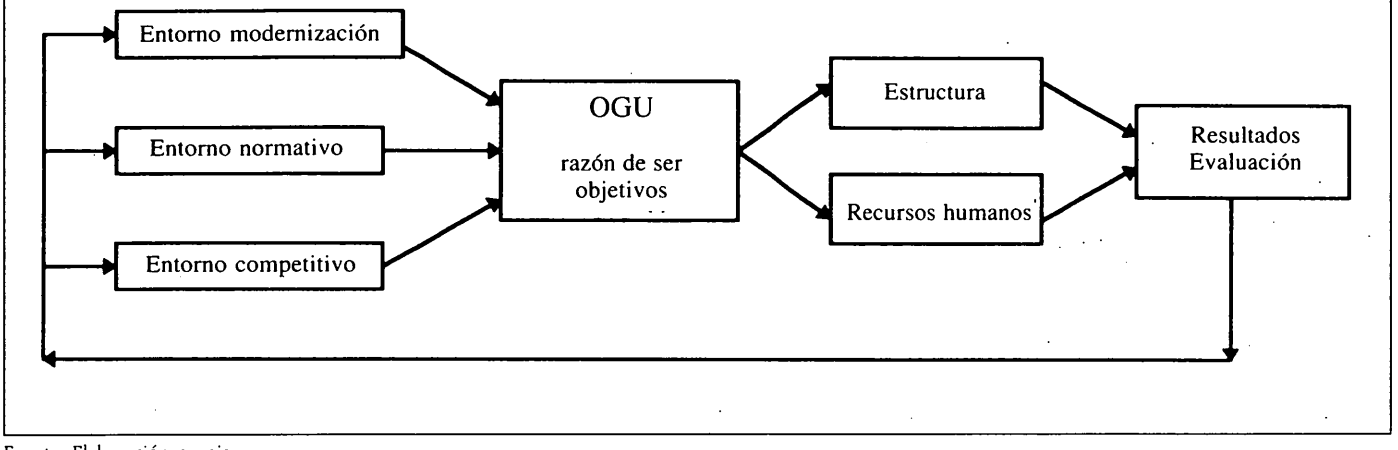
En octubre de 1990 se crea, con carácter experimental, la Oficina de Gestión Unificada [2], encargada de informar (y tramitar a instancia del interesado) sobre los pasos a seguir para instalar o modificar un establecimiento industrial. Limitada territorialmente su actuación a las comarcas de Barcelona, su ámbito funcional integraba trámites que afectaban a siete Departamentos de la Generalitat [3]. En abril de 1992, y después de una primera evaluación de sus resultados, la OGU adquiere capacidad resolutoria [4], sobre ciertos casos, sustituyendo a los antiguos órganos departamentales en dichas funciones. A inicios de 1993 se ponen en funcionamiento las oficinas de gestión unificada de Girona, Lleida y Tarragona [5], ampliando el ámbito de actuación de la OGU a toda Catalunya.

El análisis que se realiza en el presente artículo parte de la consideración de un marco conceptual definido por los principios de la orientación al cliente, la racionalización y simplificación administrativa, la celeridad y la eficacia.

Para la descripción de esta experiencia de modernización, el presente artículo se estructura en seis apartados. En primer lugar se describe el entorno que explica la aparición y el desarrollo de la OGU mediante el análisis del proceso de modernización en el que se inscribe, del contexto normativo y del entorno de relación (clientes y proveedores) y referencial (otras experiencias similares) de la Oficina. En un segundo apartado se presenta la razón de ser de la OGU y su concreción en objetivos de cara a su implementación. En los apartados tercero y cuarto, se analiza la estructura y los recursos humanos de la OGU, observando su coherencia global tanto con su objetivo de servicio como con su vertiente de modernización de la administración pública. En el quinto apartado se presenta un modelo de evaluación de la Oficina basado en la contrastación de sus objetivos en la doble vertiente antes citada. Finalmente se presentan unas conclusiones sobre lo que ha significado la experiencia de creación y funcionamiento de la Oficina de Gestión Unificada.

El siguiente gráfico (gráfico 1) muestra las relaciones que se establecen ente los diferentes apartados y la retroalimentación del proceso que llevó a la creación de la OGU y a su posterior transformación.

Gráfico 1
Dinámica de creación y transformación de la OGU



Fuente: Elaboración propia.

2. Entorno

2.1. El entorno político-administrativo: la modernización

El proceso de modernización de las administraciones públicas se considera una respuesta a los problemas originados por el crecimiento en volumen y complejidad de los aparatos públicos de los modelos de Estado del bienestar desarrollados en el mundo occidental a partir de los años sesenta. Sin ánimo de exhaustividad, de entre los citados problemas destacan tres tipos concretos.

Por una parte, los crecientes déficit en los que las economías estatales han incurrido, y que además se reproducen a nivel regional y local. Por otra parte, existe una tensión provocada por el incremento de la competitividad entre los diferentes agentes económicos, entre los que se incluye, de forma muy significativa, el propio Estado [6]. Finalmente, un tercer tipo de problema viene dado por la transformación de las demandas sociales. El ciudadano es cada vez más exigente y consciente de su papel de cliente ante las diversas administraciones que le prestan servicio.

La estructuración de un marco conceptual y práctico denominado «modernización administrativa» ha presentado tres orientaciones en respuesta a las problemáticas identificadas. La orientación a la eficiencia pretende mejorar el funcionamiento de las administraciones atendiendo al principio de la limitación de recursos. En respuesta a la competitividad, se potencia y valora la eficacia de la actuación de la Administración pública. En tercer lugar, la orientación al cliente se convierte en la estrategia que va a propiciar la satisfacción de las nuevas demandas sociales, especialmente en su vertiente cualitativa.

La concreción de este proceso de modernización administrativa tiene como referentes paradigmáticos las reformas introducidas por los gobiernos Thatcher en el Reino Unido y Reagan-Bush y Clinton en los EEUU. Pese a dichos referentes, es importante destacar que la modernización es un proceso contingente, que se explica por las características definidoras del contexto en el que se desarrolla.

Con respecto al caso de estudio, la administración autonómica catalana se ve obligada a iniciar un proceso de modernización debido a que su creación supuso básicamente la transposición del modelo de organización y funcionamiento burocrático clásico, no adaptado a las rápidas transformaciones de su entorno.

Como consecuencia de un importante impulso político, el proceso de modernización de la administración autonómica catalana se articula a través de la participación de los diferentes departamentos de la Generalitat [7]. En dicho proceso destaca el papel de un organismo creado *ad hoc* para «sentar las bases de una administración moderna, eficaz y eficiente que tenga como objetivos inmediatos elservicio al ciudadano y la mejora de la gestión y de la calidad del servicio público» [8]: el *Comité Assessor per a l'estudi de l'organització de l'administració* —posteriormente *Comité Director per l'organització de l'administració*— [9]. Una de las múltiples actuaciones del Comité fue el diseño y la puesta en marcha de la *Oficina de Gestió Unificada* para establecimientos industriales (OGU).

2.2. El entorno competitivo

Por su propia naturaleza, la OGU es un organismo que opera desde el ámbito público, compatibilizando la prestación de un servicio a un cliente directo —el industrial— y, al mismo tiempo, a un cliente indirecto —la ciudadanía— al preservar los bienes públicos de la seguridad, el medio ambiente y la salud en el trabajo.

A partir de esta situación se crea un entorno competitivo que se puede definir, desde el punto de vista conceptual, por la dicotomía burocracia-*management*. El polo burocrático se caracteriza por contener los valores propios del paradigma clásico-administrativista (legalidad, formalismo, subordinación del ciudadano al sistema), mientras que en el otro extremo aparecen los principios que propios del paradigma de la modernización de la administración (eficacia, eficiencia, subordinación del sistema al ciudadano —orientación al cliente).

En este eje burocracia-*management*, la Oficina de Gestión Unificada se sitúa en una posición cercana a la modernización, tanto por su concepción como por su concreción, que se verá en los siguientes apartados de este artículo.

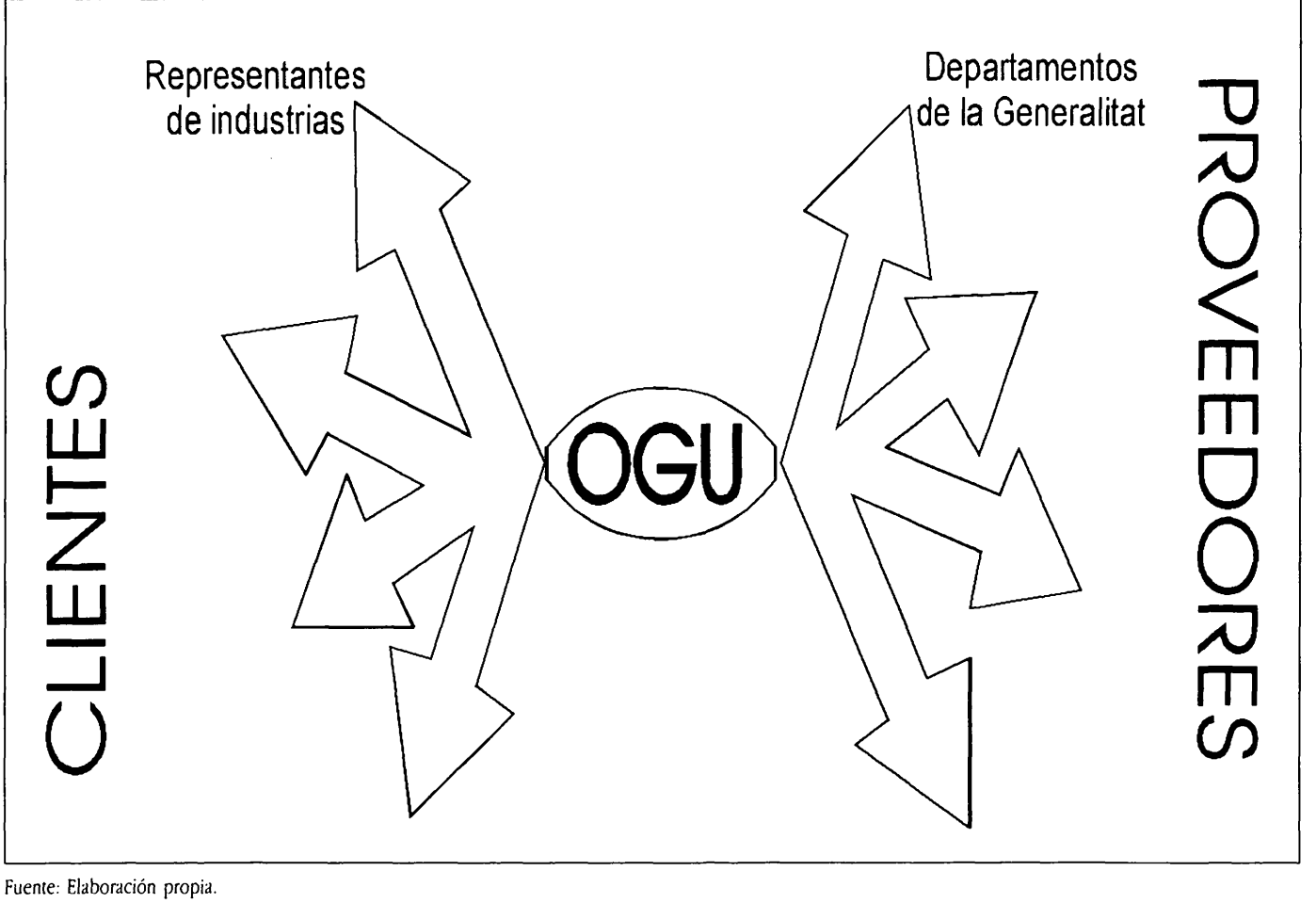
Respecto a su entorno, la OGU desarrolla su actividad en tres ámbitos de actuación:

- la información y asesoramiento sobre los trámites para instalar o modificar un establecimiento industrial
- la tramitación de expedientes para la instalación y modificación de establecimientos industriales
- la resolución de la inscripción en el registro industrial, aunque sólo en determinados casos (industrias con menos de 25 millones de inversión, menos de 10 trabajadores y menos de 25 kw de potencia eléctrica instalada)

Como resultado de dichas actividades, la OGU se relaciona con dos tipos de agentes. Por una parte, la industrias, o sus intermediarios, asumiendo el rol de clientes directos; y por otra, los órganos técnicos de los diferentes Departamentos u organismos de la Generalitat implicados en el procedimiento, asumiendo el rol de proveedores (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

El entorno competitivo de la OGU



Fuente: Elaboración propia.

Entre el colectivo formado por los clientes no ha existido un posicionamiento homogéneo con respecto a la Oficina. En el mismo proceso de creación de la OGU, las organizaciones empresariales, como la patronal Fomento del Trabajo Nacional o la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, se manifestaron decididamente a favor de una actuación de la Generalitat en el sentido de simplificar y agilizar la tramitación depermisos para la actividad empresarial. Frente a esta posición, los Colegios de Ingenieros y de Gestores, como representantes de los intermediarios de los industriales, manifestaron su escepticismo y reticencias a la creación de otro organismo más de la administración. Según dichos intermediarios, esta actuación tan sólo representaba la interposición de un obstáculo más que se añadía al proceso, ya complejo de por sí.

Dentro del grupo de proveedores se distinguen dos perfiles según aporten apoyo tecnológico y político a sus funciones estratégicas o coparticipen en el proceso definido en sus funciones operativas (básicamente tramitación y resolución). Los agentes del primer perfil (Departament de la Presidència, Comité Asesor) han jugado un rol de impulsores y favorecedores del desarrollo de la Oficina, frente a los actores del segundo perfil (órganos técnicos de los Departamentos implicados) que plantearon una estrategia de resistencia al cambio.

Esta oposición obedece al hecho de que la OGU viene a romper el régimen de monopolio de estos organismos departamentales que, hasta el momento, habían controlado en exclusividad las competencias referidas a los citadas funciones.

La nueva situación de mercado administrativo «competitivo» es, en realidad, aparente porque la OGU está a su vez absorbiendo casi en exclusiva las funciones del marco en que desarrolla su actuación (información, tramitación y resolución), redefiniéndose los ámbitos competenciales de cada agente [10].

Frente a estas relaciones propias del ámbito de actuación, la OGU también puede considerarse con respecto a otras experiencias similares de modernización desarrolladas en el sector público. Se establece así un entorno de competencia virtual en el sentido de comparar sus resultados de cada experiencia entre sí.

Este entorno «referencial» viene dado, en primer término, por el marco de la Unión Europea. Desde este punto de vista, se distinguen dos tipos de orientaciones encaminadas a simplificar y agilizar el funcionamiento de la administración. Por un lado existe un enfoque liberal que propone la minimización de los obstáculos administrativos previos a cualquier actividad sujeta a trámite. El Reino Unido, sobre todo, pero también Alemania y Suiza, se consideran los exponentes de dicho modelo. Por otro lado, el modelo representado por Francia, postula como solución al problema de la complejidad administrativa la intervención de los «*Centres de Formalites des Enterprises*», los cuales son gestionados por organismos tales como las cámaras de comercio o las cámaras de oficio. Esta opción significa externalizar a dichos organismos, la gestión de la información y los trámites para la creación de una empresa.

La generalización de estas experiencias obedece también al impulso por parte de las instituciones europeas. Concretamente, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó en 1990 una recomendación relativa a la aplicación de políticas de simplificación administrativa en los Estados miembros [11]. Pese a ser anterior a dicha recomendación, la OGU se inscribe plenamente en la línea de sus contenidos (tabla 1).

Tabla 1

La OGU en coherencia con la recomendación de la CEE

Recomendación CEE	*Actuación OGU*
Modernizar la administración	Coordinar departamentos, incrementar la eficacia y la celeridad en la respuesta administrativa
Crear unidades orientadoras	la OGU como informadora
Medidas de simplificación	la OGU resuelve (ciertos casos)
Mejorar la tramitación	la OGU normaliza los documentos, reduce el número de formularios y declaraciones

En segundo término, el entorno referencial viene dado por las experiencias desarrolladas en diferentes Comunidades Autónomas del Estado Español. Destacan en este sentido el Centro Único de Gestión (CUG) en Madrid y la «Finestreta Única - Unitat d'Empreses» (FU) en Valencia.

El CUG es una oficina creada en 1986 por acuerdo de la Administración central, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Federación Madrileña de Municipios, encargada de realizar funciones de información y coordinación de trámites. Por su parte, la FU, de más reciente creación (1989), fue posible gracias a un convenio entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia, con un ámbito de actuación restringido a dicha ciudad.

2.3. El entorno normativo

El marco normativo en el que se desarrolla la OGU está presidido por los propios conceptos estructuradores de esta experiencia de modernización administrativa.

La propia Constitución se refiere, en su artículo 103.1, a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación como referentes para la actuación administrativa.

Dichos principios se recogen en la normativa autonómica, especialmente en la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de orga-

nización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya. El objetivo de esta ley es, según se recoge en el primer párrafo de su preámbulo, «mejorar al máximo la prestación de servicios al ciudadano mediante una administración ágil y eficaz». Estos preceptos se concretan, respecto a los trámites administrativos, en el artículo 74, donde se establece que «la tramitación administrativa se ha de llevar a cabo de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia y eficiencia» (art. 74.1) y «los tramites administrativos se deben simplificar al máximo, preservando, en todo caso, las garantías y los derechos de defensa de los administrados» (art. 74.2).

Es en esa misma ley donde se prevé, en la línea de la concreción de la mejora de la administración, la creación de las Oficinas de Gestión Unificada. Concretamente, dentro del título 3, correspondiente a «la actuación administrativa», y en el capítulo 5 («procedimiento general») se indica: «Además de los registros de entrada y salida de documentos que preceptúan las normas vigentes, se deben establecer los registros comunes a toda la Administración de la Generalitat y las oficinas de gestión unificada para determinados procedimientos» (art. 68). Más concretamente, el artículo 70 prevé que «se podrán crear tantas oficinas de gestión unificada como procedimientos complejos hayan establecidos y así lo aconseje el volumen o la incidencia económica y social de éstos».

La actuación de la primera oficina de gestión unificada se centró en el campo de la industria atendiendo a la importancia económica y social que dicho sector tiene en Catalunya y a que en la instalación y modificación de industrias se presentaban procedimientos complejos, es decir, procedimientos en los que intervenían órganos de diferentes departamentos de la Generalitat.

La concreción de estos principios recogidos por las diferentes normas se plasmará en la propia planificación y desarrollo de la actividad operativa de la OGU, destacando en ese sentido el papel del gerente de la Oficina. Desde sus inicios, la OGU planteó una interpretación flexible de la normativa con la que trabajaba a diario; flexibilidad centrada en los requisitos formales pero no en la razón de ser —contenido— de la norma.

Estos planteamientos, unidos al apoyo del Comité Asesor y a los consultores que colaboraban en el proyecto, permitieron que, tras una primera evaluación de la oficina —prevista ya en su Decreto de creación—, se pudiese aplicar un modelo de liberalización industrial [12]. Con este nuevo esquema, la presentación de la documentación requerida era suficiente, en la mayor parte de los casos, para proceder al registro de la industria y facilitar los documentos necesarios para poder contratar los suministros energéticos, con lo que se agilizaba el procedimiento y los plazos para que la empresa pudiera iniciar su actividad. Se avanzaba así en la línea de la simplificación administrativa y de orientación al cliente, planteadas como dos de los objetivos clave de la Oficina de Gestión Unificada.

3. Objetivos de la OGU

Los objetivos de la *Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya* se inscriben en el marco conceptual de su razón de ser. Se trata de compatibilizar los bienes públicos de la seguridad, el medio ambiente y la salud en el trabajo con el bien preferencial —ya que genera externalidades positivas— de la promoción de la competencia de las industrias catalanas.

Todo ello se inscribe dentro de la política de modernización de la administración pública. El hecho que la OGU sea una prueba piloto de modernización dentro de la administración catalana implica que en la medida que los resultados de su actuación sean exitosos también lo será dicha política de modernización.

La OGU tiene la misión de cumplir con los siguientes cinco objetivos.

1. Promocionar el cambio organizativo de las organizaciones públicas en la línea del paradigma de la modernización de las administraciones.
2. Unificar la tramitación de expedientes de creación y modificación de establecimientos industriales, superando la actual complejidad debida al importante número de departamentos de la Generalitat de Catalunya con competencias en este ámbito.
3. Acelerar los trámites administrativos de forma que se reduzca el tiempo empleado por los empresarios o sus intermediarios en espera de la resolución.
4. Simplificar el procedimiento administrativo y presentar en una sola vez todos los documentos necesarios a fin de que el empresario no haga de correo de las diferentes administraciones.
5. Dar información de calidad acerca de los trámites a seguir de forma que se satisfagan las demandas y necesidades que dichos trámites requieren.

El segundo objetivo y el cuarto tienen en común el concepto de la racionalización de la administración, mientras que el tercero y el quinto se caracterizan por la orientación al cliente por parte de la organización. Por otra parte, en cuanto al primer objetivo, conviene destacar que es una muestra de la voluntad de aplicar el concepto de radicalismo selectivo [13] en el contexto de la Generalitat de Catalunya.

La OGU también es considerada una respuesta de la Generalitat de Catalunya a una demanda explícita por parte de

varios representantes de los intereses de las industrias (por ejemplo Foment Nacional del Treball y la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona) para que la Administración catalana no sea un obstáculo burocrático a las diversas iniciativas de negocio de las industrias catalanas. Desde esta perspectiva es claro que, en parte, la sola respuesta se convierte en un objetivo logrado.

4. Estructura organizativa

En tanto que experiencia de modernización, bajo los principios antes enunciados, la Oficina de Gestión Unificada desarrolló una estructura coherente tanto con sus objetivos estratégicos como con sus objetivos operativos.

El desarrollo orgánico de la Oficina se planteó como una doble adaptación. Por un lado, se definió su estructura en función del entorno organizativo, integrándose en el organigrama de la Secretaría General del Departamento de Industria y Energía y asimilando el responsable de la Oficina al nivel de jefe de servicio. La integración de la oficina en la estructura administrativa del Departamento, desestimando la huida hacia soluciones ajenas al Derecho administrativo, obedecía a la estrategia de modernizar la administración desde el interior, a través de experiencias de éxito que permitiesen expandir el cambio.

Por otro lado, se marcaron diferencias respecto al entorno administrativo, tanto en sus productos y orientación al público-cliente como en su organización como Oficina de Gestión, al frente de la cual se encontraba un gerente.

Esta doble adaptación permitió conseguir un alto grado de coherencia entre la razón de ser de la Oficina y su entorno, superando las potenciales contradicciones derivadas de la contraposición de dos culturas organizativas contrapuestas: la burocrática y la del *management.*

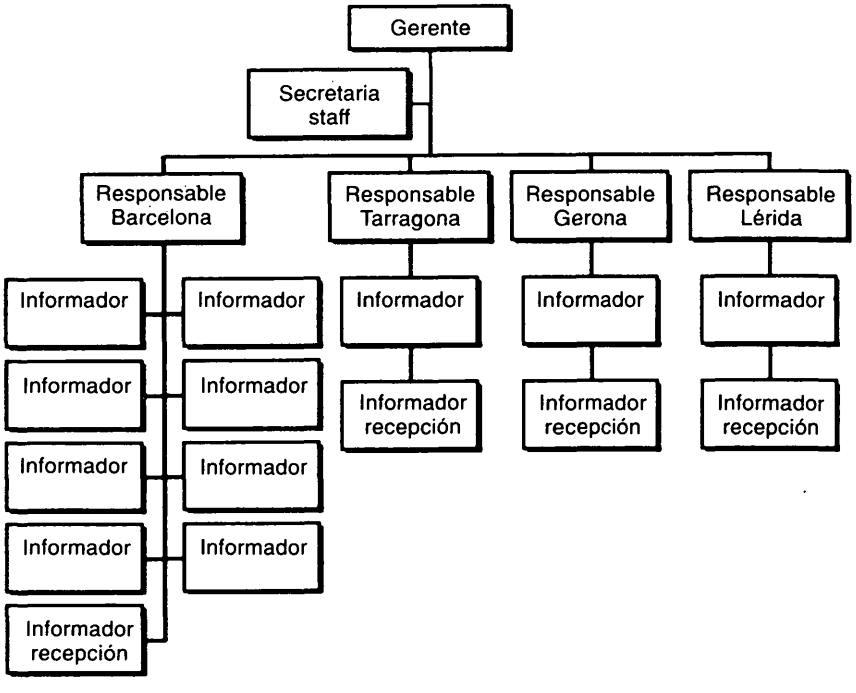
La configuración estructural

La Oficina de Gestión Unificada es una organización de tamaño reducido —13 personas en los servicios centrales de Barcelona y 3 personas en cada una de las oficinas territoriales (Girona, Lleida y Tarragona)— aunque no por ello centralizada a nivel operativo pues, si bien la oficina de Barcelona dispone de un mayor número de recursos, ello se debe a los volúmenes de gestión que tramita, mientras a nivel funcional dispone de las mismas competencias que las unidades descentralizadas. Tan sólo las funciones estratégicas se mantienen en los servicios centrales.

La disposición orgánica de la OGU, en 1994, se muestra en el organigrama siguiente (gráfico 3).

Gráfico 3

Organigrama básico de la OGU



Nota: Basado en la RLT. Actualizado a julio de 1994.

Siguiendo el esquema de análisis propuesto por MINTZBERG (1989), se distinguen en la OGU las cinco partes fundamentales de la organización:

— El vértice estratégico o la «alta dirección» de la organización, en este caso formada por el gerente de la OGU, encargado de que la organización cumpla con su razón de ser, asumiendo para ello un rol de portavoz, enlace, monitor y negociador (especialmente con el exterior de la oficina).

— La línea intermedia, es decir, los directivos intermedios, representada en este caso por los responsables de cada oficina, con funciones de enlace entre el núcleo operativo y la gerencia. Combinando la información de carácter operativo —vinculada al proceso de producción de servicios o servucción— con la de carácter estratégico —clima laboral, satisfacción del cliente— los responsables de las oficinas se encargan de implementar las políticas diseñadas con el vértice estratégico. A medida que los procesos de servucción de la Oficina tienden a normalizarse, la figura del responsable adquiere mayor importancia, descargando al gerente de las decisiones más vinculadas a las tareas propias del núcleo operativo.

— El núcleo operativo, encargado del desarrollo del trabajo básico de la organización, está formado, en el caso de la OGU por tres perfiles de empleado diferentes. Los informadores, 8 en los servicios centrales y uno en cada oficina territorial, tienen asignadas las funciones de atención al público, información y tramitación. Los informadores de recepción (uno por cada oficina) representan el primer contacto con los clientes, a quienes dirigen, en función de las demandas identificadas, a los respectivos informadores. El tamaño y volumen de gestión de las oficinas territoriales ha llevado a incrementar la polivalencia de este último perfil, compartiendo en dichas unidades las tareas propias del Informador. Finalmente, y sólo en la oficina de Barcelona, existe un subalterno encargado de la distribución de los documentos entre los Departamentos con los que se relaciona la Oficina.

— La tecnoestructura comprende a los analistas que proyectan sistemas de planificación y control de la actividad desarrollada por la organización. En el caso de la OGU dichas funciones las llevan a cabo el gerente con el apoyo de una administrativa. El hecho de que en una organización de las reducidas dimensiones de la OGU se desarrollen actividades propias de la tecnoestructura obedece a su carácter adaptativo y cambiante, asociado a su misma naturaleza de experiencia piloto de modernización administrativa. Por otro lado, en este ámbito destaca también la participación de órganos externos (Comité Asesor y consultores), desarrollando una actividad al margen de los procesos de servucción para evitar interferir en la eficiencia de la unidad.

— El *staff* de apoyo, encargado de proporcionar los servicios indirectos al resto de la organización, es decir, aquellos desvinculados del proceso productivo pero necesarios para que la organización funcione con normalidad, está representado, en el caso de la OGU, por una administrativa, que desarrolla actividades tales como la telefonía, la comprobación de albaranes o el archivo. La adscripción de la OGU a la Secretaría General permitió externalizar los costes de mantener un *staff* de apoyo propio (tales como la administración de personal, gestión del presupuesto) y concentrar toda su actividad en la razón de ser que llevó a su creación. Así, por ejemplo, en términos cuantitativos, más de la mitad del personal realiza tareas en contacto directo con el público (tabla 2).

Tabla 2

La orientación al público en términos cuantitativos

	Personal en contacto con el público	*Total de personal de la unidad*
OGU de Barcelona	7	13
OGU de Girona	2	3
OGU de Lleida	2	3
OGU de Tarragona	2	3
Total	13	22

Fuente: Entrevista con el gerente de la Oficina de Gestión Unificada.

La coordinación del trabajo en la estructura descrita se sustenta, fundamentalmente, en la normalización de procesos basada en un proceso de aprendizaje que, en la etapa inicial, implicó a todos los miembros de la organización. En dicha fase se analizó, mediante frecuentes reuniones de trabajo, la diferente casuística a la que debía dar respuesta la Oficina y se establecieron criterios homogéneos de funcionamiento (que se compilaron en un manual de procedimiento). El proceso resultante se basa en un diagnóstico de cada caso por parte del informador, aunque con un reducido margen de interpretación, para, seguidamente, iniciar al trámite correspondiente que ya está completamente taxado. La consecuencia directa es la normalización del trabajo de los informadores, y la transformación de las funciones principales de los responsables de las oficinas hacia la gestión de anomalías y el enlace con la gerencia.

Las razones que han llevado al desarrollo de un sistema de coordinación articulado en torno a la normalización de procesos tienen que ver tanto con la eficiencia como con las necesarias garantías de un trato imparcial a los usuarios de la Oficina. También el entorno estable en el que se mueve la oficina, con pocas y predecibles variaciones (como por ejemplo los cambios legislativos), favorece la normalización de los procesos de actuación.

La extensión de la OGU con la creación de las oficinas territoriales consolidó una divisionalización por mercados (ámbitos geográficos). Los mismos informadores ofrecen información, tramitación y resolución en cada caso (no hay división por productos) y atienden tanto a industriales como a gestores, ingenieros u otros intermediarios (no hay división por clientes). En este caso, el modelo de divisonalización por mercados permite al cliente resolver todos sus asuntos en la misma oficina, con el mismo interlocutor y en el mismo momento.

Siguiendo el modelo de análisis organizativo de MINTZBERG, la configuración estructural de la Oficina de Gestión Unificada se aproxima al modelo de burocracia maquinal, aunque existen varias matizaciones al respecto. Entre dichas objeciones destacan el importante papel de la formación de los informadores que, basándose en el aprendizaje de criterios de actuación para diagnosticar situaciones va más allá de un mero adiestramiento, o la autonomía de los responsables de las oficinas para resolver ciertos casos, superando la simple función de transmisores de órdenes. También en esa línea destaca el papel jugado por el gerente, que desarrolla los roles de líder y negociador, orientándose al exterior (clientes y Departamentos), y su papel en la planificación y control del funcionamiento de la organización (dirigiendo las funciones de tecnoestructura).

La configuración estructural se ha desarrollado en gran medida desde la propia Oficina gracias a un amplio margen de autonomía en sus actuaciones, si bien éste se veía condicionado por la presentación de resultados que validasen la OGU como experiencia piloto de modernización administrativa.

Precisamente el impulso que le otorga ese carácter de experiencia de modernización impulsa a la OGU hacia un tipo de organización que algunos autores como M. BARZELAY (1993) denominan post-burocrática [14]. En este modelo, aparte de los factores propios de la burocracia maquinal debidos a la naturaleza rutinaria de sus procesos productivos, desarrollan elementos de orientación al cliente y de receptividad, así como de eficiencia y eficacia. La Oficina de Gestión Unificada, en su configuración estructural, presenta claras muestras de todos ellos.

5. Recursos humanos

Al plantear el análisis de los recursos humanos en una organización se distinguen tres áreas de actuación:

a) área estratégica o política, consistente en la formulación de una filosofía y política general de recursos humanos coherente con la finalidad de la organización;

b) área técnica, referida al establecimiento y aplicación de las técnicas específicas para llevar a cabo las políticas de recursos humanos formuladas en el área estratégica;

c) área administrativa, consistente en el desarrollo y administración de la gestión burocrática generada por el área técnica.

Por su rango en el organigrama de la Secretaría General del Departamento de Industria y Energía la OGU no tenía atribuidas funciones específicas en materia de personal. Pese a ello, por su planteamiento estratégico, la política y gestión de recursos humanos pronto se convirtieron en un elemento decisivo para el desarrollo y consolidación de la OGU, por lo que fueron asumidas directamente por el gerente de la Oficina (en colaboración con una consultora privada y con el Comité Asesor). Paralelamente, las tareas vinculadas a la administración de personal —tales como el pago de nóminas o la tramitación de bajas a la Seguridad Social— se externalizaron a los órganos correspondientes de la Secretaría General.

El particular proceso de creación de la OGU, planteada como experiencia piloto de modernización administrativa, contribuye a explicar la participación del vértice estratégico (con rango de Jefe de Servicio) en la política y gestión de los recursos humanos. Esta opción integradora y participativa se reflejó en el desarrollo de una política de personal propia de la Oficina y diferenciada del resto de la organización.

Con este planteamiento, la política de personal se desarrolló en coherencia con los objetivos de la Oficina de Gestión Unificada, concretándose en la formulación de un concepto de «profesionalidad» en términos de:

a) responsabilidad asociada a la calidad técnica de la tramitación, teniendo en cuenta el objetivo de proteger los intereses de los ciudadanos y del medio-ambiente;

b) vocación de servicio, concretada en una atención de calidad a los clientes directos del servicio;

c) actitud receptiva al cambio organizativo, que se concreta en la predisposición a invertir en formación, a mostrar una actitud abierta ante nuevas tareas y res-

ponsabilidades, a mostrar una actitud favorable en los procesos de reestructuración administrativa y en las modificaciones del entorno de trabajo.

Estos elementos, presentes en los procesos de selección y formación de los miembros de la Oficina, contribuyeron a crear una cultura organizativa diferenciada de su entorno y caracterizada por potenciar la responsabilidad y la implicación del personal en el desarrollo de la OGU.

La gestión de los recursos humanos

Dentro de las diferentes actividades que constituyen la gestión de los recursos humanos, destacan, en este caso, las de selección, promoción y formación [15]. Para entender el desarrollo de dichas actividades se debe tener presente la definición formal de los puestos de trabajo, que constituye la base estructural que condicionará su margen de actuación.

La opción de inscribir a la OGU dentro de la estructura administrativa del Departamento de Industria y Energía comportó su homologación con el resto de las unidades, por lo que los puestos de trabajo de la Oficina se catalogaron en la relación de puestos de trabajo (RLT) de la Secretaría General del Departamento [16].

Ante la rigidez de este requisito, justificado a efectos de ordenar los efectivos que componen el Departamento, las definiciones de los puestos de trabajo de la OGU se dejaron lo bastante abiertas para permitir un margen de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos. Estas definiciones permiten a los responsables de la selección de personal la definición de un perfil más concreto, que variará en el tiempo sin que por ello deban recurrir al proceso de redefinición (modificación) de la RLT [17].

Para cubrir los puestos ya definidos se seleccionó personal interno de la Administración, en la línea de contención de nuevas contrataciones de personal y potenciando la mejora y el reciclaje de los recursos humanos existentes en el seno de la organización.

A partir de estas definiciones, y teniendo presente el concepto de «profesionalidad» definido, se concretaron los perfiles del personal que debía integrar la OGU. Así, para el perfil del gerente se buscó a un directivo intermedio, con clara vocación de servicio al cliente, buen conocedor del contenido y casuística de los procedimientos que la Oficina debía realizar, con una actitud abierta al cambio y a la innovación, factores todos ellos clave de la configuración y posterior desarrollo de la OGU.

Teniendo presentes los parámetros estructurales y de coherencia con los objetivos de la Oficina, el propio gerente, en colaboración con los consultores privados que participaron en el diseño de la OGU, se encargaron de seleccionar al personal operativo.

Aprovechando la flexibilidad ofrecida por el mecanismo de provisión de puestos definido en la RLT, la libre designación [18], en la selección de los informadores se destacó el factor actitudinal: se buscaba «gente con ganas y mentalmente abierta» para un organismo puntero de modernización administrativa [19].

Por otro lado, dado el carácter interdepartamental de las funciones desarrolladas por la OGU, así como su naturaleza de experimental, su misma supervivencia estaba vinculada tanto con el apoyo político como con el consenso de los actores involucrados. Este factor de «estrategia» se introdujo en el proceso de selección con la finalidad de contar con profesionales conocedores de las diferentes realidades departamentales y favorecer el consenso alrededor de la Oficina, sin que ningún Departamento se atribuyese la experiencia en exclusiva [20].

Como resultado de este proceso de selección, el personal de la OGU inicial tenía las procedencias departamentales que se muestran en la siguiente tabla (Tabla 3).

Tabla 3

Personal según su Departamento de origen

Puesto	*Departamento de origen*
Gerente de la OGU	Industria y Energía
Responsable de Barcelona	Industria y Energía
Informador	Política Territorial y Obras Públicas
Informador	Sanidad y Seguridad Social
Informador	Gobernación
Informador	Industria y Energía
Informador de recepción	Industria y Energía

Fuente: Entrevista con el gerente de la OGU.

La preeminencia del Departamento de Industria y Energía está vinculada con la necesidad de conocimientos específicos tanto del ámbito sobre el que actúa la OGU (*know how*) como sobre los intermediarios con los que debía relacionarse -*expertise* y utilización de un lenguaje común-.

Los mismos criterios de selección se utilizaron para la creación de las Oficinas territoriales, consolidándose así una plantilla de mediana edad, proveniente de la promoción interna o de traslados en la misma organización, seleccionada en función de sus capacidades pero sobre todo por su actitud abierta a una filosofía de servicio público y de modernización administrativa, de la que la OGU pretendía ser un claro exponente.

La promoción del personal, la segunda actividad de la gestión de personal considerada en este artículo, partía de claras limitaciones debidas tanto al tamaño como a la naturaleza de las funciones que desarrolla el personal de la OGU.

Si tradicionalmente se asimila la promoción al ámbito de puesto de trabajo y a la asunción de funciones de mando, la OGU planteó un modelo de desarrollo profesional en el mismo puesto de trabajo. Aprovechando su reciente creación, desde la gerencia de la OGU se integró al personal operativo en la definición del servicio a prestar, bajo los principios de minimización de la carga administrativa, incremento de la responsabilidad y reconversión de las tareas asignadas. A medida que se consolidaron los procedimientos, la opción para el desarrollo de las personas se orientó al incremento de su polivalencia, mejorando su capacidad técnica, y su motivación, sin entrar en la vía de crear cargos de mando ficticios para recompensar unos buenos resultados profesionales. Con dicha actuación se pretendía mantener la capacidad operativa de la unidad en niveles competitivos, contando con la implicación del personal: «mantener la motivación para mantener la innovación, sin caer en la rutinización, en el camino de la excelencia»[21].

La formación del personal es la tercera actividad destacada de la gestión de los recursos humanos en la Oficina de Gestión Unificada. En la fase inicial de creación de la Oficina, el gerente y el personal operativo —responsables e informadores— se dedicaron a analizar, caso por caso, los procedimientos sobre los que posteriormente la OGU debía informar y tramitar. El objetivo de este proceso de formación era triple. Por un lado, se pretendía adquirir un conocimiento pormenorizado de la teoría y la práctica en el ámbito en que la OGU se desarrollaría. Paralelamente, se analizaba la «competencia» administrativa con una óptica crítico-constructiva que también se aplicaba al análisis de los procedimientos, para captar su sentido y su lógica y para proceder, si ello era posible, a su mejora desde la nueva unidad. En tercer lugar, se fomentaba una cultura de implicación del personal en el proyecto, con reuniones internas en las que tanto directivos como informadores participaban activamente en el proceso de formación.

En la expansión territorial de la OGU, con la creación de las oficinas de Girona, Lleida y Tarragona, se reprodujo el sistema de formación, con un importante contenido práctico y con una intensa relación con la sede de Barcelona. Así, durante dos meses, los miembros de las OGUs territoriales trabajaron dos días a la semana en Barcelona y el resto en su propia oficina, compatibilizando estudio y práctica.

El canal formativo, diseñado a medida de la Oficina, actuaba también como elemento clave de una política de acogida y como mecanismo de socialización primaria en los valores de la organización, marcando diferencias respecto a su entorno administrativo y generando una dinámica de modernización propia.

6. La evaluación de la Oficina de Gestió Unificada

La evaluación de la Oficina de Gestión Unificada es una valoración de los resultados de su actuación tomando como referente el cumplimiento de los objetivos por los que fue creada. Dichos objetivos se han definido a dos niveles. Un primer nivel macro es la política pública de modernización administrativa, a la cual pertenece el objetivo número uno de promoción del cambio organizativo en el seno de la *Generalitat de Catalunya*. Al segundo nivel de definición pertenecen el resto de objetivos de la OGU identificados: la unificación de trámites (2), la celeridad (3), la simplificación (4) y la información de calidad (5). Este es un nivel micro y, por consiguiente, delimita el ámbito de la actuación de la OGU como organización y no como política pública.

La metodología de evaluación es diferente para cada uno de los niveles. Mientras que para el primero es preciso atenerse al enfoque de *policy*, para el nivel micro conviene fijarse en el de control de gestión. En la tabla siguiente sintetizamos las diferencias entre una y otra estrategia evaluativa.

Por lo que se refiere a la política pública de la OGU existen tres criterios básicos de valoración.

1. El éxito viene dado por la medida en que el impulso de la creación de dicha oficina recibe el máximo apoyo general —de todos los agentes implicados— o bien es producto de un apoyo selectivo de mucha relevancia —liderazgo político—. Para el caso que nos ocupa ocurrió la segunda de las opciones presentadas ya que fue *Presidència* quien tomó la decisión de implementar la

Estrategias de evaluación

CATEGORÍA DE DEFINICIÓN	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS	CONTROL DE GESTIÓN
Ámbito de análisis	Sector de actividad pública	Organizativo
Actividad	Externa a las unidades gestoras	Interna a las unidades gestoras
Perspectiva	Racionalidad política	Lógica económico-organizativa

medida de modernización administrativa sin que hubiera que desnaturalizarla por la intervención de los agentes que estaban en su contra,es decir, básicamente los departamentos de la Generalitat implicados y los intermediarios de los industriales.

2. En línea con el primer criterio, la política de modernización de la administración catalana será efectiva por cuanto el éxito de una prueba piloto como la OGU da pie a otras acciones modernizadores. Por lo tanto, el precedente de la OGU se utiliza como "palanca de cambio" dentro de la Generalitat.

3. Como la OGU tiene la misión de compabilizar los bienes públicos de la salud, el medio ambiente y la salud laboral —concretados en la legalidad vigente— con la reducción de los obstáculos administrativos en la creación y modificación de establecimientos industriales, parece claro que encontrar para cada momento un equilibrio estable —resultado del correspondiente *trade-off*— entre ambos factores es una medida para la valoración de la política pública que llamamos OGU.

4. Un último criterio de éxito desde el punto de vista de las políticas públicas, y que podría considerarse un corolario del segundo, sería el grado en que efectivamente la OGU es la expresión de una coordinación entre las diversas administraciones públicas competentes en el ámbito de la creación y modificación de establecimientos industriales. El logro de una "puntuación positiva" en este criterio sería una muestra de que la administración pública, en general, se está modernizando.

Aunque haya una distinción de enfoques, según se refiera a uno u otro tipo de objetivos, en el momento de realizar la evaluación de la oficina objeto de análisis no hay que desvincular plenamente los resultados que cada estrategia nos aporte. Por dos razones, en primer lugar porque interesa que el proceso de evaluación sea una operación global y, por tanto, dé también una visión global de lo que con ella se obtiene. Una segunda razón es la relación inherente entre cada uno de los objetivos de la política-organización OGU ya que la sola creación de la Oficina no implica que dentro de la administración catalana haya un ejemplo modernizador (que funciona). Los resultados organizativos, si son positivos, legitiman la política pública y, por tanto, alimentan las medidas de éxito de los tres criterios enunciados anteriormente.

En cuanto al enfoque del control de gestión, es importante que sean considerados diversos aspectos que relacionan los resultados de la OGU como organización y la calidad del servicio que dicha oficina presta:

1. La Oficina de Gestió Unificada debe dar una respuesta que satisfaga, desde el punto de vista técnico-operativo, las necesidades reales del cliente o usuario al cual van dirigidos sus servicios.

2. Al mismo tiempo, tiene que ofrecer una atención adecuada a las expectativas del cliente o usuario en lo concerniente al trato y a otros factores relacionados con la personalización de la atención.

3. Por último, es importante que la Oficina disponga de todos aquellos recursos materiales y humanos que hagan posible el cumplimiento de sus objetivos y la prestación de un servicio de calidad. Es decir, que la capacidad de producción se equipare con la demanda de producto.

Los criterios del control de gestión de la OGU se instrumentalizan a través de la definición y cálculo de diversas medidas que den cuenta de cada uno de los objetivos a los que la actividad de esta oficina responde. La satisfacción técnica y la disposición de recursos suficientes son la base para la elaboración de una serie de indicadores de producto ('*output*') y resultado ('*outcome*'), aunque el primer factor de evaluación también soporta conceptualmente las medidas de calidad. Por otra parte, el criterio de la personalización del servicio sirve básicamente para construir indicadores de calidad.

A continuación presentamos un conjunto de indicadores cuya significación es relevante a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Oficina de Gestió Unificada [22].

Tabla 5

Indicadores de control de gestión

Tipo de medida	*Indicador*	*Valor*
Producto	visitas/día	38,5 [23]
	trámites/mes	1297 (337)
	registros resueltos/mes	523 (144)
	informaciones/mes	539 (132)
	informaciones telefónicas/mes	2606 (875)
	% tramitación [24]	26,12
	% información	63,3
Resultado (celeridad)	% expedientes resueltos el mismo día	84 (4.9)
	% registros resueltos el mismo día	97
Calidad de servicio	actitud y profesionalidad	7,7 [25]
	utilidad de la oficina (mucha + bastante)	68,6 % [26]

Fuente: OGU y elaboración propia.

De la presente tabla, donde quedan reflejados los principales indicadores de la actividad de la OGU, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Respecto al producto no es posible enunciar una valoración muy precisa ya que hay que tener en cuenta que no

disponemos de datos pertenecientes a una oficina de iguales o, al menos, similares características con la que poder hacer una comparación. De todas formas, sí que es posible emitir un juicio de valor indirecto en base a relacionar el volumen de gestión con la percepción del usuario sobre la calidad del servicio. En este sentido, parece que los buenos resultados de los indicadores de calidad no parecen apuntar negativamente el producto de la OGU. Por otra parte, hay que destacar que el peso de la tramitación respecto del resto de actividad de la oficina representa poco más de un cuarto del total del volumen de trabajo que soporta, mientras que la tarea informativa tiene un peso cercano al 65 %. Desde el punto de vista de la demanda, a la OGU se le exige una dedicación notable a la atención al usuario; el hecho que los indicadores de calidad muestren puntuaciones elevadas permita evaluar positivamente la principal actividad de la Oficina de Gestió Unificada.

2. El objetivo de agilizar la tramitación de expedientes para la creación y modificación de establecimientos industriales se está logrando con unos excelentes resultados, teniendo en cuenta que el marco de actuación de la OGU no contemplaba medidas de desregulación.
3. Los indicadores de calidad presentan un balance muy positivo por lo que respecta al cumplimiento del objetivo de ofrecer un servicio de calidad al cliente o usuario de la Oficina.

Al no disponer de datos cuantitativos sobre los resultados respecto a los objetivos de simplificación y unificación de trámites, tan sólo cabe destacar los avances que para su cumplimiento se han ido realizando desde el inicio de la actividad de la Oficina. Concretamente, en el proceso de creación de la OGU se analizaron, trámite a trámite, todos los procedimientos en los que participa, lo que significó aplicar un esquema de re-ingeniería de procesos que destacaba los factores de contenido por encima de los meramente formales. Las frecuentes reuniones de trabajo mantienen abierto dicho planteamiento de reducción de la complejidad del funcionamiento de la administración.

7. Conclusiones

La creación en 1991 de la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales ha significado que la Administración catalana ha dado una respuesta concreta, con resultados tangibles, a una doble demanda. Por un lado, las organizaciones empresariales pedían la reducción de los obstáculos administrativos relacionados con la instalación y modificación de industrias. Por otro lado, los crecientes déficit públicos y el entorno cada vez más competitivo impulsan el compromiso político para el desarrollo de políticas públicas de modernización.

Ante esta doble demanda, el modelo de respuesta que la OGU adopta se basa en la interposición de un organismo con determinadas competencias, según el estado de su evolución, que actúa de *interface* entre el ciudadano —los industriales o sus intermediarios— y la administración. Las actividades que desarrolla la OGU son: información, tramitación y resolución (aunque sólo en determinados casos). Una opción alternativa, que fue desestimada, no contemplaba que la tramitación y resolución se unificasen, facultando a cada órgano tramitador ya existente a iniciar los trámites necesarios para cada expediente, y no sólo los de su competencia. A corto plazo, el modelo implementado reporta un menor coste de coordinación interdepartamental, mientras que a largo plazo es predecible su saturación, atendiendo al planteamiento simplificador en que se fundamenta su estrategia de mejora.

La estrategia de mejora desarrollada por la OGU se fundamenta en una interpretación del intercambio o *trade-off* entre el principio de legalidad que preserva los bienes públicos de la seguridad, medio ambiente y seguridad laboral y el objetivo de minimización de las cargas administrativas para los industriales. Esta interpretación considera que, a partir de la situación actual, se puede avanzar en la citada minimización manteniendo o incluso aumentando el nivel de protección de tales bienes públicos. La vía de la simplificación administrativa, bajo el modelo actual, a través de la optimización organizativa y tecnológica, se agota una vez conseguido cierto nivel de eficiencia. Llegado este punto, se plantea dos salidas: (1) entrar en la desregulación, liberalizando la instalación y modificación de industrias, manteniendo unas mínimas garantías de protección de los bienes públicos o (2) cambiar el modelo, incorporando las potencialidades innovadoras desarrolladas en los campos organizativo y tecnológico.

La redefinición del problema que llevó a crear la Oficina de Gestión Unificada conduce al diseño de una respuesta integral que incluya a todos los niveles administrativos implicados en la instalación y modificación de establecimientos industriales (administración local, autonómica y estatal). La potenciación de la coordinación intergubernamental se plantea como uno de los ejes estratégicos para avanzar en la mejora de la gestión pública de unas administraciones orientadas al servicio público.

Estas observaciones sobre el desarrollo futuro de la política iniciada con la creación de la OGU no cuestionan el éxito de esta experiencia de modernización en la línea del radicalismo selectivo y de la receptividad de la administración [27]. A tenor de dichos resultados, y considerando tanto su concepción como su implementación y discusión sobre las estrategias de futuro, el enfoque adoptado por la Oficina es exportable a otros ámbi-

tos de actuación de la administración pública con problemáticas semejantes [28].

A modo de conclusión, la idea más importante que se desprende del análisis de la Oficina de Gestión Unificada es la coherencia global del proyecto. Esta coherencia se define por concebir la razón de ser del organismo teniendo en cuenta la demanda y la necesidad a las que debe responder, por desarrollar los objetivos atendiendo a la razón de ser, por diseñar la estructura, los recursos humanos y los procedimientos de actuación en función de los objetivos y, finalmente, por evaluar los resultados obtenidos y su impacto, para preparar una estrategia de mejora. Este es el reto de una administración al servicio del público.

Notas

* Licenciados en Ciencias Políticas, UAB, y Diplomados del Máster en Gestión Pública, UAB.

[1] La decada de los años sesenta y setenta en Europa Occidental y Estados Unidos, y la segunda mitad de los años ochenta en España.

[2] Decreto 191/1990, de 30 de julio, por el que se crea la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales.

[3] Departamentos de: Indústria i Energia; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Sanitat i Seguretat Social; Treball; Política Territorial i Obres Públiques; Medi Ambient.

[4] Decreto 156/1991, de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la instalación, la ampliación y el traslado de industrias con la intervención de las oficinas de gestión unificada para establecimientos industriales.

[5] Decreto 8/1992, de 20 de enero, de creación de las oficinas de gestión unificada para establecimientos industriales a las circunscripciones de Girona, Lleida i Tarragona.

[6] PORTER, M. E. (1990), «¿Donde radica la ventaja competitiva de las naciones?» en *Harvard-Deusto Business Review*, 4º trimestre.

[7] El debate de política general del 8 de octubre de 1985 marcó el inicio formal del proceso de modernización de la administración autonómica, planteándose, entre otras, la necesidad de crear un órgano de análisis de la estructura organizativa de la Generalitat.

[8] Decret 173/1993, de 12 de julio, de creación del Comité Director per a l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, DOGC 1771, 16 de juliol de 1993.

[9] Desde su creación (1986) hasta 1989 el *Comité Assessor* dependió orgánicamente del *Departament de Presidència*. Entre 1989 y 1993 pasó a depender del *Departament de Governació* por sus relaciones con la *Direcció General de la Funció Pública* y *l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*. A partir de 1993 cambia su dependencia orgánica, adscribiéndose de nuevo al *Departament de la Presidència*, bajo la denominación de *Comité Director*.

[10] Decret 156/1991, de 17 de juny, por el cual se regula el procedimiento administrativo para la instalación, la ampliación y el traslado de industrias con intervención de las Oficinas de Gestión Unificada para establecimientos industriales.
Circular de la Secretaria General del Departament d'Indústria i Energia 2/93, de 24 de febrero, sobre criterios de actuación de las Oficinas de Gestión Unificada (OGU) y los Servicios y Secciones relacionados, así como para su coordinación.

[11] Recomendación 90/246/CEE, de 28 de mayo de 1990, DOCE de 20/6/90.

[12] Mediante el Decreto 156/1991, de 17 de junio (op. cit.).

[13] Radicalismo selectivo es un concepto acuñado por el informe "La Administración al servicio del público" de la OCDE (1991). Este concepto consiste en cambiar radicalmente sólo un número muy pequeño de elementos decisivos del problema.

[14] BARZELAY, M. (1993), *Lección inaugural del Máster en Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Barcelona*. Bellaterra (Barcelona).

[15] La política retributiva es otro elemento destacado de la gestión de personal, pero por su ubicación orgánica, la OGU no podia incidir sobre ella. Por otro lado, el sistema retributivo de la función pública se basa fundamentalmente en la definición genérica del puesto de trabajo, mientras que de la persona que lo ocupa tan sólo se consideran aspectos tales como el grupo y el nivel de adscripción o la antigüedad, sin tener en cuenta la actividad diaria desarrollada por dicha persona. Para superar esta situación se están desarrollando programas como el de evaluación de los recursos humanos, impulsado por la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat (vease el artículo de C. LOSADA y J. XIRAU aparecido en el nº 2 de esta misma revista -Enero-Abril de 1995-).

[16] Relació de Llocs de Treball (RLT) del Departament d'Indústria i Energia, DOGC 1721, de 16 de marzo de 1993.

[17] Así, la definición de los puestos de mando de la Oficina permite situar en ellos a profesionales provenientes de cuerpos o escalas especiales (por ejemplo ingenieros), favoreciendo su acceso por razón de sus conocimientos en el campo en que la OGU desarrolla su actividad. Por las mismas razones de flexibilidad, en la forma de provisión de dichos puestos se optó por el mecanismo de la libre designación.

[18] Este mecanismo permite selecionar personal para la provisión de un puesto sin necesidad de utilizar la oposición ni el concursos de méritos, dejando un amplio margen de autonomía para priorizar los factores que se desean potenciar en cada caso. Esta opción provocó diversos conflictos y hasta un recurso, ganado por la Administración.

[19] Según el propio gerente de la OGU, el Sr. Narcís Mir.

[20] En la línea de potenciar la independencia cabe destacar que tanto en los documentos expedidos por la Oficina como en su propio anagrama no aparece referencia alguna a un Departamento concreto, pese a su ubicación física y a su dependencia orgánica de la Secretaría General del Departamento de Industria y Energia (con la única excepción del *Manual de Procedimiento*, financiado íntegramente por el citado departamento).

[21] Entrevista con el gerente de la OGU, Sr. Narcís Mir.

[22] Los datos corresponden a los meses de enero a octubre de 1994. El valor que aparece en la tabla es la media aritmética respecto a este periodo; la cifra entre paréntesis es la desviación estándar.

[23] Este valor sólo recoge el número de visitas por dia medio en la Oficina de Gestión Unificada de Barcelona. Además ha sido anulaizado para 1994.

[24] Para calcular este indicador se ha hecho el cociente entre el número de trámites mensuales medio y la suma del total de la actividad de información (información e información telefónica), el número medio de registros mensuales y el número medio de trámites mensuales.

[25] Es la valoración, en una escala del 0 al 10, de la actitud y la profesionalidad del personal de la OGU.

[26] Este porcentaje es el resultado medio de la valoración de la utilidad de la Oficina que realizan los tres tipos de usuarios de la OGU (industriales, técnicos libres/ingenieros, gremios/gestorías). Se ha obtenido sumando los porcentajes de las categorías 'mucha' y 'bastante' del *ítem* correspondiente y calculando, después, la media aritmética.

[27] «La receptividad no es una acción que un funcionario puede realizar, sino más bien una consecuencia del modo en que la administración cumple sus funciones» (OCDE, 1991).

[28] El *Departament de Comerç, Consum i Turisme* de la *Generalitat* está desarrollando una Oficina de Gestión Unificada siguiendo el esquema de la OGU para establecimientos industriales.

Bibliografía

BARZELAY, Michael (1993), On Clients. Conferencia pronunciada en el acto de entrega de títulos de la tercera promoción del *Màster en Gestió Pública* de la *Universitat Autònoma de Barcelona*. Bellaterra (Barcelona).

ECHEVARRIA, Koldo y LOSADA, Carlos (1993). *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració.

FLYNN, Norman (1993). *Public Sector Management*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Generalitat de Catalunya (1988). *Memòria del Departament d'Indústria i Energia*. Barcelona: autor.

Generalitat de Catalunya (1989). *Memòria del Departament d'Indústria i Energia*. Barcelona: autor.

Generalitat de Catalunya (1990). *Memòria del Departament d'Indústria i Energia*. Barcelona: autor.

Generalitat de Catalunya (1991). *Memòria del Departament d'Indústria i Energia*. Barcelona: autor.

Generalitat de Catalunya (1992). *Memòria del Departament d'Indústria i Energia*. Barcelona: autor.

Institut Opina (1993). *Estudi de satisfacció dels usuaris de la OGU*. Documento interno no publicado de la Oficina de Gestió Unificada.

LOVELOCK, Christopher H. (1992). *Managing Services. Marketing. Operations and Human Resources*. New Jersey: Prentice-Hall.

MENDOZA, Xavier (1994). *Com elaborar i implantar indicadors de gestió dels serveis municipals: la metodologia ESADE*. Barcelona: ESADE. Documento no publicado.

METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP.

METCALFE, Les (1993). «Government's new role in managing competitiveness». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 52, núm. 3.

MINTZBERG, Henry (1989). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

MINTZBERG, Henry (1987). *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.

OCDE (1991). *La administración al servicio del público*. Madrid: MAP.

PORTER, M. (1990). «¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones?» en *Harvard Business Review*, 4º trimestre.

SUBIRATS, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.