

Tema 6

La estructuración organizativa. Tendencias y nuevos sistemas en la prestación de servicios públicos

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte, sin permiso previo y por escrito del titular del copyright

©: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional

TÍTULO: Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 6.

AUTORA: Ruth Cicuendez Santamaría

ISBN: 978-84-7788-550-4

DEPÓSITO LEGAL: TO-720-2009

Sumario

1. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS.
2. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO SISTEMAS SOCIALES ABIERTOS Y LA TEORÍA DE LAS CONTINGENCIAS.
3. LAS DIMENSIONES Y LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA. DISEÑO DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS.
4. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO ESTRUCTURAS ESPECÍFICAS: DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.
5. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA A PARTIR DEL DISEÑO CONCEPTUAL DE MINTZBERG.
6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS.
 - 6.1. Las organizaciones públicas como prestadoras de servicios.
 - 6.2. El concepto de servicio y las características diferenciales de la prestación de servicios.
7. NUEVOS ENFOQUES Y TENDENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.
 - 7.1. El enfoque de servucción.
 - 7.2. El enfoque de la gestión operativa de servicios.
8. NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.
 - 8.1. Introducción de estrategias de mercado.
 - 8.2. Sistemas de pago en los servicios públicos.

1. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS.

El estudio de la estructuración de las organizaciones públicas debe comenzar forzosamente por la definición de un *corpus conceptual* que comprenda los principales planteamientos utilizados por la *Teoría de la Organización*. En consecuencia, en este primer epígrafe se realizará un sucinto repaso de los términos más relevantes que aplica dicha disciplina, centrándonos en los conceptos fundamentales del análisis organizativo.

Las administraciones públicas son un conjunto de organizaciones que, como tales, deben alcanzar unos objetivos de manera eficaz y eficiente, y para ello gestionan recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos ordenados en función de una estructura diseñada intencionalmente a tal efecto. Esto significa que las administraciones comparten con las organizaciones privadas propósitos, características, dimensiones y problemas, aunque también existen importantes especificidades y singularidades inherentes a las organizaciones públicas (que se analizan en el epígrafe cuarto). Desde esta perspectiva, es posible aplicar los conocimientos e instrumentos analíticos de la Teoría de la Organización para estudiar la Administración pública considerada como un sistema de organizaciones.

El concepto de organización. Comenzando por una definición muy básica, puede decirse que una organización no es otra cosa que un conjunto de personas que trabajan juntas en el marco de una estructura preconcebida para conseguir unos objetivos previamente establecidos.

De manera más formal, la organización se puede definir como una estructura de elementos ordenados que presenta un alto grado de formalización, compuesta por individuos o grupos, y cuya finalidad es conseguir ciertos fines y objetivos por medio de funciones diferenciadas que deben estar racionalmente coordinadas y dirigidas. De este concepto se extraen algunas características esenciales de la organización:

- Está orientada al logro: su misión es alcanzar objetivos que sus miembros no podrían conseguir con la misma eficacia y eficiencia al margen de la organización.
- Es una entidad social: está formada por un conjunto de personas asociadas que gestionan recursos para alcanzar los resultados organizativos, desempeñando cada una de estas personas un papel previamente definido.
- Cuenta con una estructura intencionalmente diseñada: esta estructura garantiza la realización de todas las funciones y actividades necesarias, así como que dichas funciones se coordinen adecuadamente.

- ☑ Presenta un alto grado de formalización: el funcionamiento de la organización está sometido a reglas, métodos y normas de actuación racionalmente establecidos.
- ☑ Tiene una pretensión de continuidad en el tiempo.
- ☑ A las anteriores características cabe añadir que las organizaciones operan en un entorno con el cual interactúan.

2. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO SISTEMAS SOCIALES ABIERTOS Y LA TEORÍA DE LAS CONTINGENCIAS.

El análisis de las organizaciones públicas consideradas como estructuras organizativas exige adoptar un enfoque que permita investigar todas sus dimensiones, elementos y procesos, así como su problemática, y todo ello partiendo de su enorme complejidad. Sin embargo, la mayoría de las corrientes de la *Teoría de la Organización* han tendido a centrarse en algunos de estos elementos o dimensiones, desestimando el resto, de forma que ofrecen un estudio parcial o sesgado de la configuración y el funcionamiento de las organizaciones, y no proporcionan una visión global de la estructura organizativa.

La *Teoría General de Sistemas*, formulada en los años setenta del pasado siglo, supuso un importante avance en este sentido ya que asume que las organizaciones deben analizarse de manera integral, comprendiendo todas sus dimensiones. Así, este enfoque permite considerar la organización en su totalidad, permite definir la relación entre sus componentes internos o subsistemas organizativos y permite establecer la interacción de la organización con su medio ambiente. Por esta razón, desde que se formula la Teoría de Sistemas, se han aplicado sus proposiciones conceptuales y metodológicas para el estudio y comprensión de las organizaciones desde una perspectiva integral.

Definición de sistema. *Sistema* es un todo unitario y organizado compuesto por dos o más partes interdependientes, componentes o subsistemas, y definido por límites identificables que lo separan de su medio ambiente o suprasistema ambiental. Así, estos autores aportan el concepto de unidad organizada según el cual el sistema es un todo unitario, es algo más que la suma de sus partes ya que el resultado del funcionamiento del sistema no es la suma de la actividad de cada uno de sus subsistemas, sino la actividad conjunta de todas sus partes.

Esta definición incluye dos aspectos que suponen un salto cualitativo en el análisis organizativo y que deben tenerse en cuenta. Por un lado, la organización es un sistema que forma parte de un entorno con el que interactúa estableciendo relaciones de intercambio, de manera que su estructura y comportamiento están influidos por otras organizaciones con las que se interrelaciona. Por otro lado, la organización considerada como un sistema es una unidad compuesta por partes identificables e interdependientes. Estas partes son los *subsistemas*, los componentes internos de las organizaciones (*Figura 1*):

1) Subsistema de metas y valores

Toda organización tiene un propósito esencial o misión, es decir, un conjunto de metas y valores y una forma determinada de lograr sus objetivos. La consecución de objetivos es la razón de la existencia de la organización.

2) Subsistema técnico

Los individuos de la organización, para conseguir los objetivos, utilizan conocimientos, técnicas, equipos e instalaciones. Por tanto, la realización de las funciones depende de los conocimientos, de las habilidades, de la tecnología, de las infraestructuras, etc. de que dispone la organización, y todo esto afecta a su estructura.

3) Subsistema estructural

Se refiere a la forma en que se dividen las funciones en una organización y a la coordinación de estas actividades. En un sentido formal la estructura está definida en el organigrama, e incluye la cadena jerárquica, el sistema de comunicación, las reglas y procedimientos, etc. En definitiva, la organización comprende individuos que trabajan juntos en actividades diferenciadas e integradas siguiendo una estructuración.

4) Subsistema psicosocial

En la organización los individuos y grupos se interrelacionan socialmente. Ello obliga a considerar de manera especial el comportamiento individual y la motivación, las relaciones de rol y estatus, las dinámicas de grupos y de redes, la influencia y los juegos de poder. Además, la organización está afectada por los valores y actitudes de las personas.

Los individuos, las funciones, el sistema técnico, los objetivos, etc. están coordinados por el principal subsistema:

5) Subsistema Administrativo

Desempeña un papel central en la determinación de objetivos, en la planificación, en el diseño de la organización, en el control de las actividades y, también, en la relación de la organización con su suprasistema, es decir, con otras organizaciones o individuos.

Figura 1. Los subsistemas organizativos



Fuente: Kast y Rosenzbeig (1976).

En conclusión, según los principios de la Teoría General de Sistemas, las organizaciones son sistemas de carácter social, compuestos por subsistemas interdependientes que interactúan con otras organizaciones e individuos que forman parte de su suprasistema ambiental para obtener insumos (*inputs*) en forma de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos, información, nuevos conocimientos, etc. y para “ofrecer” sus bienes y servicios al entorno (*outputs*). Es decir, las estructuras sociales no son autosuficientes y, por lo tanto, necesitan atraer energía para sobrevivir (en forma de insumos), proceso que se denomina “importación de energía”. Estos insumos son transformados internamente por la organización en una serie de productos y servicios (es el procesamiento) y tales productos y servicios son vertidos al exterior del sistema en el proceso llamado “exportación”. Así, las organizaciones tienen un funcionamiento cíclico, están sujetas a ciclos repetitivos de importación-procesamiento-exportación. Los productos que el sistema vierte o aporta al exterior, al entorno, son nuevamente insumos que entran a su vez en otros sistemas o en el mismo, generándose una constante retroalimentación que da lugar a que este intercambio sea cíclico.

Consecuentemente, toda organización (y evidentemente las organizaciones públicas) es un sistema abierto puesto que necesita para su supervivencia un mínimo intercambio con el

entorno, aunque podamos encontrar organizaciones con límites más o menos abiertos. De esta manera, las transacciones con el ambiente son la razón de ser de la organización. Ello exige una gran capacidad de cambio y adaptación al medio como requisito para asegurar la continuidad. Esta situación le concede la posibilidad de crecimiento a diferencia de los sistemas cerrados que siempre permanecen en el mismo estado.

La Teoría de las Contingencias

La *Teoría de las Contingencias* parte de las proposiciones conceptuales y epistemológicas de la Teoría General de Sistemas, incorporando la inmensa mayoría de los conceptos que acaban de explicarse, como entorno, retroalimentación, subsistemas, etc. La aportación esencial de este enfoque es tratar de poner en relación las características internas de las organizaciones con las características del entorno en el que dichas organizaciones operan.

Los autores más representativos de este enfoque han tratado de responder al interrogante de si existe un tipo de organización ideal independientemente de las condiciones del entorno en que ésta se desenvuelve. Finalmente concluyen que es necesario rechazar las afirmaciones simplistas que establecen principios universales de diseño de organización y práctica administrativa, ya que deben tenerse en cuenta las relaciones entre las distintas variables de la organización y su entorno es decir, las interrelaciones entre subsistemas y entre éstos y el medio. En otras palabras, no existe una forma mejor u óptima de organizar, sino que cada organización, en la búsqueda de la eficacia, debe tratar de conseguir la coherencia entre su estructura, los diversos subsistemas y su medioambiente. En consecuencia, para el enfoque contingente hay un punto de vista intermedio entre los principios universales de organización y gestión, y la perspectiva de que cada organización es única.

La Teoría de las Contingencias se centra en la relación entre el diseño de la estructura organizativa y el entorno, diferenciando dos tipos de organizaciones:

1. Organizaciones mecánicas: actúan en entornos estables, lo que determina que su estructura sea rígida y jerarquizada.
2. Organizaciones orgánicas: actúan en entornos variables, y en muchas ocasiones turbulentos, lo cual implica que las estructuras organizativas adopten formas flexibles y poco jerarquizadas, y que pongan el énfasis en los sistemas de información para facilitar la obtención de datos sobre el suprasistema ambiental y sus cambios.

3. LAS DIMENSIONES Y LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA. DISEÑO DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS.

Concepto de estructura organizativa. Esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos organizativos, y que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos. La estructura se representa gráficamente en el organigrama, que muestra los elementos ordenados (“el esqueleto”) de la organización.

La estructura organizativa es algo abstracto e intangible, aunque es real y afecta a los miembros de la organización y a sus clientes, puesto que establece la ordenación de los componentes organizativos: distribución de funciones y de responsabilidad, relaciones de autoridad, sistema formal de comunicación, etc.

Todas las organizaciones disponen de una estructura, esto es, de un conjunto de mecanismos destinados a dividir el trabajo global en diferentes actividades y tareas para conseguir posteriormente su coordinación.

Los componentes o elementos fundamentales de las estructuras organizativas son:

La jerarquía: dimensión o diferenciación vertical

La diferenciación vertical hace referencia a la agrupación de los individuos y unidades en distintos niveles jerárquicos. En el diseño de la dimensión vertical debe establecerse:

↳ Qué tipo de niveles jerárquicos existen (ministro, secretaría de estado, subsecretaría...)

↳ El número de niveles jerárquicos o niveles de dirección (*altura* de la organización). Pueden crearse estructuras *más altas* que tienen una larga cadena de autoridad con unidades relativamente reducidas en cada nivel jerárquico (organigrama habitual en las administraciones), o estructuras *más planas* que disponen de pocos niveles jerárquicos, cada uno de los cuales está compuesto por unidades relativamente grandes. La altura de una organización está relacionada con la comunicación entre las distintas unidades y la velocidad de los procesos de decisión. La altura suele ser proporcional a la complejidad de las actividades.

En definitiva, la jerarquía implica la división vertical de la autoridad, de la responsabilidad y de la comunicación así como la asignación de las distintas obligaciones a lo largo de los diferentes niveles jerárquicos: la “cadena de mando”.

La divisionalización: dimensión o diferenciación horizontal

Es la agrupación de actividades y puestos de trabajo en unidades horizontales o ámbitos diferenciados de gestión (departamentos), siguiendo diversos criterios de departamentalización. La diferenciación horizontal está relacionada con la especialización del

trabajo, de forma que permite agrupar a las personas que prestan sus servicios en una organización en función de sus actividades.

El número de departamentos o divisiones horizontales da lugar a la *amplitud* de la organización. Cuanto mayores son las organizaciones más actividades desarrollan y por tanto más necesidad de diferenciarlas en departamentos.

La forma de organizar y diseñar esos departamentos puede ser muy diferente, dependiendo de los criterios utilizados para agrupar las actividades (por funciones, por productos o servicios, por colectivos de ciudadanos, por territorios y departamentalización matricial, entre otras). No hay una forma de departamentalización más eficaz, sino que dependerá de los objetivos, recursos, actividades, etc.

Los puestos de trabajo

Son las unidades mínimas de la estructura organizativa formadas por un conjunto de actividades que deben realizarse en ciertas condiciones, para lo cual las personas que ocupan dichas unidades deben tener determinadas actitudes y aptitudes.

En el diseño de los puestos de trabajo deben establecerse dos parámetros:

- a. La *especialización* del trabajo: determinar cuántas tareas deben corresponder a un puesto determinado. A menor número de tareas, mayor especialización del puesto.
- b. La *profundidad* del puesto: determinar el grado de dominio y control que tiene el titular del puesto sobre la realización de las tareas y actividades encomendadas. A mayor capacidad para tomar decisiones y controlar sus actividades, mayor profundidad del puesto.

Las unidades

Los puestos de trabajo se agrupan en unidades y éstas, a su vez, en otras unidades de mayor tamaño, conformándose el sistema de autoridad formal y, consecuentemente, la jerarquía. La estructura generada a partir de este proceso de agrupación se reflejará en el correspondiente organigrama.

En la Administración pública, las unidades que engloban un conjunto de puestos de trabajo suelen denominarse *órgano*. Así, un órgano es cada una de las unidades administrativas en las que se divide la organización y que tiene una serie de competencias, atribuciones y medios materiales adscritos.

La creación de unidades organizativas depende de dos aspectos: qué criterios utilizar para agrupar los puestos de trabajo en unidades y qué tamaño deberá tener cada unidad.

Los sistemas de coordinación

La diferenciación o división de la estructura en niveles jerárquicos, unidades y puestos de trabajo genera una tendencia al funcionamiento fragmentado de la organización (cada unidad

establece sus propios métodos de trabajo y sus propias prioridades, y persigue sus objetivos individualmente), lo que hace necesario establecer mecanismos de coordinación que garanticen una actuación coherente e integrada de todos los elementos organizativos en orden a conseguir los objetivos generales y comunes. Es el principio de coordinación o integración de las actividades.

Resulta obvio que cuánto más diferenciadas y especializadas estén las actividades, la integración será más difícil y complicada, pero más necesaria.

Existen numerosos sistemas de coordinación, aunque los principales son la supervisión directa, la adaptación mutua, el sistema administrativo, las unidades de coordinación, la normalización y las actividades voluntarias.

Cada organización, en función de sus objetivos, de su estructura y del contexto en el que actúe, tenderá a utilizar preferentemente unos u otros mecanismos de coordinación. Cada organización utiliza al mismo tiempo distintos dispositivos de enlace.

Diseño de estructuras organizativas

El proceso "ideal" de diseño de la organización o de creación de una estructura organizativa debería seguir el siguiente desarrollo:

A. Establecer los objetivos de la organización

El proceso de diseño debe comenzar por definir los objetivos estratégicos y operativos que pretenda cumplir la organización, para lo cual es preciso realizar un proceso previo de planificación.

B. Identificar y clasificar las funciones necesarias para alcanzar los objetivos

En esta fase se definen y ordenan las funciones que es necesario desarrollar para cumplir cada objetivo operativo y, a continuación, esas funciones se dividen en actividades y tareas concretas.

C. Diseño de la estructura administrativa

Es el momento de construir el organigrama, partiendo de los objetivos establecidos, de las funciones y actividades delimitadas, y de los recursos disponibles. En esta fase se diseñan los *puestos de trabajo* asignándoles las distintas tareas previamente definidas; estos puestos se agrupan en diferentes *unidades* (divisionalización) y, finalmente, estas unidades se agrupan en los diversos niveles de la organización (jerarquía).

D. Coordinación o integración horizontal y vertical

En esta etapa del diseño se implantan los sistemas de enlace, con la finalidad de coordinar las diferentes actividades, unidades y puestos de trabajo. Para ello se definen

las relaciones (tanto verticales entre los distintos niveles jerárquicos, como horizontales entre niveles iguales o parecidos) y las redes de autoridad, los sistemas de información, y los sistemas de planificación y control.

Además de implantar estas etapas, en el proceso de creación de estructuras organizativas es imprescindible tener en cuenta unos factores que afectan al diseño:

- la estructura debe ser coherente con los recursos disponibles
- la estructura debe ser coherente con el medio ambiente de la organización: nivel de complejidad del entorno, grado de estabilidad, etc.
- la estructura debe ser coherente con los factores de contingencia internos: edad, tamaño, sistema técnico e historia de la organización
- la estructura debe estar diseñada de manera que resulte perfectamente claro para todos quién debe realizar cada tarea y quién es responsable de la obtención de los resultados

No obstante lo anterior, en la práctica de las organizaciones, y más aún de las organizaciones públicas, hay otros factores esenciales que influyen en los procesos de creación y reforma de las estructuras. Entre estos factores cabe destacar las motivaciones de cargos políticos y dirigentes públicos, los criterios de carácter subjetivo, las demandas y expectativas de los miembros de la organización, la coyuntura política, etc. En muchos casos, el predominio de estos factores de carácter subjetivo produce anomalías en el funcionamiento de las estructuras.

4. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO ESTRUCTURAS ESPECÍFICAS: DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.

Una de las cuestiones esenciales para comprender la configuración y el funcionamiento de la estructura organizativa de las administraciones es la identificación de las características que diferencian a las organizaciones públicas de las privadas. Como consideración de carácter general, siempre partiendo de los enunciados de la Teoría General de Sistemas y de la Teoría de las Contingencias, es necesario señalar que las organizaciones públicas actúan en un contexto intrínsecamente diferente al de las organizaciones privadas, lo que condiciona la estructura, la forma de actuación y los procesos de gestión de las administraciones.

Los principales factores que diferencian las organizaciones públicas de las privadas son:

- a. Finalidad y definición de objetivos. Las organizaciones públicas normalmente persiguen objetivos múltiples y plurales, cualitativos, difíciles de medir, de segmentar y de cuantificar,

objetivos difusos (protección del medioambiente, servicios sociales, etc.); por el contrario, las organizaciones privadas tienen como principal propósito la obtención de beneficios económicos cuantificables.

La definición de objetivos en lo público no se limita a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que trata de reconciliar una gran diversidad de intereses políticos y sociales antagónicos, así como de dar respuesta a las demandas del electorado.

- b. Evaluación. La evaluación es mucho más compleja en las organizaciones públicas ya que no siempre tienen objetivos claros y cuantitativos, y en muchos casos no persiguen resultados objetivables. Asimismo, es difícil medir el rendimiento debido a la inexistencia de un “precio” en la mayoría de los servicios, ni tampoco existe el concepto de “números rojos”. Por otra parte, resulta complejo establecer una relación directa entre los *outputs* (producción material) y los *outcomes* (resultados o impactos efectivamente conseguidos) y, en ocasiones, aparecen dificultades para identificar con exactitud el producto específico de cada administración, y para encontrar indicadores adecuados para medir la eficacia y eficiencia.
- c. Las organizaciones tienen el carácter de poderes públicos. Este hecho les confiere algunos privilegios y capacidades coercitivas de los que no disponen las organizaciones privadas, pero a cambio deben cumplir determinadas obligaciones. Por un lado, disponen del uso legítimo de la coacción. Por otro, deben realizar forzosamente unos objetivos que no les son propios como tal organización, pero que están obligadas a conseguir porque constituyen necesidades públicas establecidas por la constitución, las leyes o el proceso político. En el mismo sentido, cabe recordar que las administraciones no escogen su ámbito de actuación porque les viene definido normativamente; sin embargo, el sector privado elige sus ámbitos de actuación en función de la posibilidad de obtener beneficios.
- d. Estructura. Las organizaciones públicas, por lo general, tienen estructuras más jerárquicas, son organizaciones neutras e impersonales, donde las responsabilidades de cada nivel y unidad están diferenciadas formalmente, lo que, a veces, hace que funcionen como compartimentos estancos. Las estructuras públicas suelen presentar mayor nivel de centralización ya que se utiliza como sistema de control de las actividades y resultados.
- e. Criterios de actuación. La actividad de las organizaciones públicas presenta mayor grado de formalización, el papel de las normas y procedimientos es mucho más importante en el funcionamiento diario de las administraciones. Igualmente, la actuación pública está sujeta a los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad (lo que nuevamente conduce a mayor centralización y burocratización) mientras que las empresas privadas tienen libertad de acción dentro de la legalidad. La obligación de cumplir estos principios genera que las

organizaciones públicas estén sometidas a mayores controles en su funcionamiento, tanto de carácter jurídico como controles políticos y representativos.

- f. Gestión de recursos humanos y financieros. En términos generales puede afirmarse que la gestión de recursos humanos está mucho más encorsetada en el sector público, desde la selección, a la promoción, evaluación, aplicación de sistemas de motivación, etc. Lo mismo ocurre con los recursos financieros, cuya gestión es notablemente más rígida que en el sector privado, debiendo ajustarse a estrictos procesos y controles presupuestarios.
- g. Sistema de asignación de recursos. En las organizaciones públicas no es el mercado el mecanismo de asignación de recursos sino el proceso político. En concreto, la asignación de recursos dependerá del sistema fiscal, de las decisiones políticas sobre gasto público, de la necesidad de agregar las distintas demandas sociales y de la preocupación por los procesos redistributivos. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en la Administración no existe automatismo entre los recursos que recibe una organización pública y su desempeño o capacidad de gestión.
- h. Visibilidad externa. Las organizaciones públicas están sometidas a mayor presión para funcionar con transparencia y publicidad, se les exige actuar con visibilidad, ser receptivas a la participación de los ciudadanos, etc.

5. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA A PARTIR DEL DISEÑO CONCEPTUAL DE MINTZBERG.

H. Mintzberg estableció en *La estructuración de las organizaciones* (1995) un diseño organizativo que divide las estructuras basándose en los grandes grupos de funciones que desarrollan las organizaciones, esquema conceptual que resulta perfectamente aplicable a las administraciones. Siguiendo este esquema, se pueden identificar seis partes fundamentales de la organización:

1. El ápice estratégico (AE)

Se encarga de dirigir el funcionamiento global de la organización. Por tanto, es la parte responsable de que ésta cumpla su misión y satisfaga los intereses de las personas que la controlan o tienen algún poder sobre ella (agencias gubernamentales, sindicatos, accionistas, grupos de presión, ciudadanos, etc.).

Está formado por los directivos más el personal de apoyo directo, que en las organizaciones públicas estaría constituido por la dirección política (altos cargos).

Sus funciones principales son desarrollar la estrategia de la organización, gestionar las relaciones con el entorno y los cambios organizativos. Se encarga de la supervisión directa (concentra la adopción de decisiones globales) y, por consiguiente, asegura el funcionamiento integrado de la organización, correspondiéndole asignar los recursos, emitir órdenes generales, establecer objetivos, determinar la estructura global, gestionar la información, etc.

Es la parte de la organización que tiene la perspectiva más amplia, que realiza un trabajo menos repetitivo y normalizado, y que presenta mayor libertad de acción.

2. Línea media (LM)

Vincula y comunica el AE con el núcleo de operaciones mediante la cadena de mando. Se extiende desde los directivos superiores hasta los supervisores de primera línea que ejercen la autoridad directa sobre los operarios del núcleo de operaciones. En las organizaciones públicas la LM está formada, básicamente, por los subdirectores, jefes de servicio y jefes de sección.

Las funciones de los directivos de línea media son muy similares a las de los directivos del AE, pero gestionando su propia unidad. Formulan los objetivos y estrategias de su propia unidad, siempre partiendo de la misión y estrategia global de la organización, de forma que la línea media los transforma en programas operativos. Además, la LM gestiona el entorno de su unidad (relación con otras unidades y organizaciones, etc.), establece relaciones con otros directivos, *staff* de apoyo..., y le corresponde la gestión, en general, de los recursos y procesos de la unidad. Finalmente, le corresponde coordinar las diferentes unidades horizontales que dirigen.

3. Núcleo de operaciones (NO)

Está formado por los miembros de la organización (operarios) que realizan el trabajo básico de la organización relacionado con la producción directa de bienes y servicios.

El núcleo de operaciones es el centro de toda la organización porque realiza las tareas y produce los resultados necesarios para la consecución de los objetivos. Ejecutan las directrices del ápice estratégico, que son transmitidas y concretadas por la línea media.

En la administración pública el NO suele corresponderse con los negociados y secciones, y de manera más concreta, con los profesores, médicos, administrativos, ingenieros, etc.

Como funciones principales destacan la captación de los *inputs* o recursos necesarios para la producción (ej. departamento de compras y almacenamiento), la transformación de los *inputs* en *outputs* o resultados (productos y/o servicios) y la distribución de los *outputs* (ej. departamento de venta y distribución).

4. Tecnoestructura

Es la parte de la organización formada por los analistas y su personal de apoyo que se dedican a la normalización del trabajo y a la dimensión "técnica" de la realización de las actividades.

Especialmente importantes son los analistas de control, encargados de la normalización de los procesos de trabajo.

Diseñan, planifican, y programan el trabajo, la estructura, los procedimientos, los puestos de trabajo, etc. del núcleo de operaciones, de la línea media y del ápice estratégico.

En las organizaciones públicas la tecnoestructura se corresponde con la mayoría de los denominados “servicios comunes”, los cuales prestan determinados servicios internos que afectan a las actividades del resto de las partes de la organización para facilitar su trabajo. La actividad de la tecnoestructura se centra en la gestión del personal, la elaboración del presupuesto, el control formal del gasto, homogeneización de los servicios informáticos, etc.

La tecnoestructura se encarga del análisis de los procesos, de la planificación y control, del diseño de procedimientos de actuación, así como del análisis y diseño de puestos de trabajo.

5. Staff de apoyo

Son unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo del núcleo de operaciones, esto es, realizan actividades que no forman parte de las actuaciones básicas de la organización pero que son necesarias indirectamente para su buen funcionamiento. Son unidades de apoyo como asesoría jurídica, correos, archivo, reprografía, etc.; o unidades dedicadas a dar respuesta a las necesidades específicas de los recursos humanos y las instalaciones físicas: seguridad, limpieza, cafetería, mantenimiento, etc.

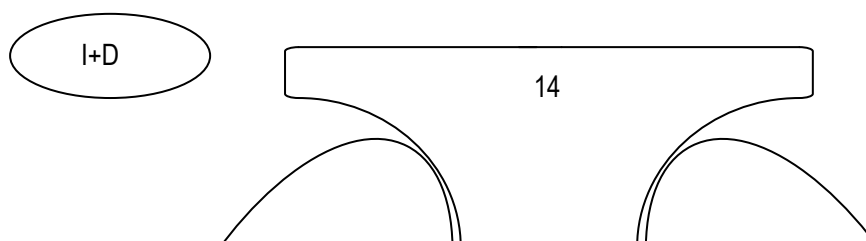
Tradicionalmente no se ha prestado mucha atención a las unidades de *staff*, pero se ha producido un gran crecimiento de las mismas. El *staff* puede estar en muy distintos niveles jerárquicos y en el caso de las organizaciones públicas muchos de estos servicios suelen estar externalizados, gestionados por contratistas privadas o sistemas de cesión similares.

6. Investigación y desarrollo (I+D)

En estudios posteriores Mintzberg añadió una sexta parte de la organización, dedicada al estudio de mercados, planificación de productos y al diseño y desarrollo de nuevos productos. Se orienta a la innovación de los productos y servicios, de los procesos de trabajo, etc.

En las administraciones públicas todavía queda mucho por hacer de cara a la implantación de este tipo de funciones en una parte diferenciada de la organización, ya que normalmente las funciones de I+D son desarrolladas por las propias unidades operativas y por algunos gabinetes políticos y técnicos que tienen aún una capacidad de actuación muy limitada.

Figura 2. Las seis partes fundamentales de la organización



Ápice
Estratégico

Tecnoestructura

Línea
media

“Staff”
de
Apoyo

Núcleo de operaciones

Fuente: Mintzberg, 1995 (pag. 45).

6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

6.1. Las organizaciones públicas como prestadoras de servicios.

La implantación del Estado de Bienestar ha supuesto un desplazamiento de funciones desde una administración de potestades (proteger y salvaguardar los derechos y deberes civiles y políticos) hacia una administración prestadora de servicios a la que se tiene acceso generalizado. Así, la administración pública pasa a ser responsable de garantizar, mediante prestaciones públicas, determinados derechos sociales: educación, sanidad y servicios sociales, principalmente. Del mismo modo, otros objetivos esenciales de la intervención de los poderes públicos en la actualidad, como son el control de los denominados *fallos de mercado* y la redistribución, tratan de alcanzarse en determinadas ocasiones mediante la oferta de servicios públicos.

En conclusión, el nuevo marco de actividades del Estado de Bienestar implica que una parte fundamental de las relaciones entre administración y ciudadanos se produce en el ámbito de la prestación de servicios.

Antes de continuar avanzando en este análisis, es necesario explicar algunas *características diferenciales* de los servicios públicos que condicionan el sistema de prestación. Entre estas características cabe destacar:

- a) La prestación de servicios públicos está ligada al concepto de interés general: los servicios prestados deben contribuir a dar respuesta a las necesidades sociales con la finalidad de mejorar el bienestar colectivo. En otras palabras, deben perseguir el interés común.
- b) El respeto al principio de igualdad de trato en la prestación. Este principio no debe afectar al proceso de segmentación en función de los destinatarios, aunque implica que la administración no puede discriminar a ningún sector de la población, es decir, no puede elegir a sus clientes por criterios como la rentabilidad, como hacen las empresas privadas.
- c) El principio de equidad. Supone garantizar la redistribución de renta y riqueza entre los distintos grupos sociales, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos.
- d) La ausencia, en la mayoría de los casos, de un precio vinculado a la utilización de un servicio concreto. Genera un tipo de demanda esencialmente distinta a la generada en el sector privado, una demanda ilimitada e insaciable.
- e) La inclusión en el proceso de prestación de muchos servicios públicos de procedimientos administrativos como instrumento de garantía del ciudadano frente a posibles actuaciones arbitrarias o injustas de las administraciones.

Finalmente, destacar que las administraciones producen muy distintos tipos de servicios (servicios destinados a personas individuales, a grupos o a empresas, servicios universales *versus* servicios dirigidos a públicos específicos, etc.) hecho que incrementa la complejidad de la prestación de servicios públicos.

6.2. El concepto de servicio y las características diferenciales de la prestación de servicios.

Concepto de servicio. Tradicionalmente la prestación de servicios se ha descrito como la producción de intangibles y, desde esta perspectiva, puede definirse un servicio como cualquier acto o acción que una persona ofrece a otra y que se caracteriza por la intangibilidad, y porque la producción del mismo puede estar enlazada a la de un bien físico.

Por otro lado, la prestación de servicios se define como todo un sistema de actividades que tienen una determinada organización, buscando con ellas suplir las necesidades y/o demandas del cliente y que éste logre la máxima satisfacción al utilizarlo.

La mayoría de servicios públicos se componen, en realidad, de un conjunto de servicios coordinados entre sí, cada uno de los cuales tienen entidad propia. Por esta razón, en cualquier

sistema de prestación debe diferenciarse el *servicio básico* y un conjunto de *servicios complementarios* que completan ese servicio básico porque están orientados a la misma finalidad y suponen una oferta conjunta. El servicio básico es aquel que proporciona la utilidad pública que se ofrece a los ciudadanos, mientras que los servicios complementarios facilitan el acceso a la prestación básica o suponen un valor añadido a aquélla.

El elemento clave en la prestación de servicios es la relación directa entre la organización prestataria y el cliente, a diferencia de la producción que es un sistema cerrado. Así, en la prestación de servicios el usuario entra físicamente en la organización y toma contacto con un espacio físico, con el personal, etc., de forma que el cliente valora no sólo los servicios prestados, sino el proceso de prestación y los instrumentos utilizados.

Características de los servicios. A continuación se enumeran los elementos o características que diferencian la prestación de servicios de la producción de bienes de consumo:

1. *La participación del consumidor en el proceso de prestación y la selección de la ubicación de la prestación del servicio de acuerdo con la segmentación del tipo de clientes.*

El servicio, para poder prestarse, requiere la presencia del cliente y del prestatario, implica el contacto directo: el cliente tiene que desplazarse al lugar donde se produce el servicio (lo más habitual) o el suministrador debe desplazarse donde se encuentra el cliente. Por esto, la dimensión del servicio debe ser proporcional al número de clientes potenciales de la zona. Además, la demanda debe ser uniforme y los clientes deben esperar a ser atendidos directamente por el personal, es decir, es necesario prever el nivel de utilización de ese servicio por parte del ciudadano para disponer de infraestructuras y personal suficiente.

2. *La simultaneidad en la producción y el consumo de servicio*

Un servicio no es almacenable porque la producción y el consumo se producen a la vez, en otras palabras, la prestación del servicio no tiene lugar hasta que se utiliza por el usuario. Por otra parte, la simultaneidad implica la participación directa del usuario en la prestación.

3. *La naturaleza perecedera de los servicios*

La posibilidad de prestar un servicio se pierde si ese servicio no se usa: no se puede almacenar, su prestación es inmediata. Los productos no vendidos pueden guardarse como *stocks* y venderse posteriormente; en el caso de los servicios esto no es posible, y hay que mantener el nivel de prestación aunque la demanda baje.

4. *La intangibilidad del servicio*

Los servicios no son realidades tangibles, palpables, como los productos porque no están materializados en un objeto físico. Por esto la calidad sólo puede ser evaluada *a posteriori*, el

usuario no puede saber si le van a proporcionar un buen servicio hasta que lo consume, cuando ya ha sido suministrado, mientras que la calidad de los productos se controla *a priori*.

5. *La importancia del factor humano*

En la prestación del servicio es decisivo el personal, porque en la mayoría de ocasiones se entra en contacto con alguna persona que será responsable de atendernos. La atención personalizada al cliente es esencial y determina la imagen del servicio.

6. *La dificultad en la valoración del resultado*

No hay criterios homogéneos y únicos para valorar un servicio, cada servicio debe evaluarse por separado. La intangibilidad de los servicios provoca que la apreciación por parte del usuario sea subjetiva, y los criterios de valoración también: rapidez, atención, competencia, adaptación, etc. Por este motivo, se intentan introducir elementos tangibles como documentación, folletos, materiales audiovisuales, etc.

7. *La producción de servicios es heterogénea, la producción de bienes homogénea*

Cada servicio se adapta en el momento de la prestación a la demanda concreta del usuario.

7. ENFOQUES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

7.1. El enfoque de servucción.

Definición del término *servucción*. El proceso de elaboración de un servicio, es decir, la organización sistemática y coherente de todos los elementos físicos y humanos presentes en la relación usuario-organización, necesaria para una prestación de servicios con unas características administrativas y unos niveles de calidad determinados. Por tanto, puede resumirse que la servucción es todo el mecanismo que está detrás de la prestación de un servicio.

El sistema completo de servucción consta de seis elementos:

1) El soporte físico (elementos materiales)

- instrumentos o elementos básicos necesarios para prestar el servicio: desde el mobiliario hasta los medios técnicos.
- entorno del servicio: localización de las oficinas de atención, imagen corporativa del edificio, diseño de las oficinas, elementos de información e intercambio (tales como formularios, materiales de información o uso de carnets), etc.

2) El personal de contacto con los clientes

El equipo responsable de la prestación directa del servicio al público. Este tipo de funciones exige definir con cuidado los perfiles de estos puestos de trabajo, formación específica y establecimiento de incentivos.

3) El servicio ofrecido (el resultado final)

En el concepto de servicio podemos establecer tres niveles

- el servicio suministrado*: sin otro servicio añadido, es decir, la utilidad pública que se ofrece al ciudadano (informar, asesorar, formar, realizar un diagnóstico, etc.)
- los servicios explícitos*: beneficios que el cliente puede observar claramente y que son características propias de ese servicio (la calidad de la información, el tiempo dedicado al asesoramiento, la precisión del examen médico, etc.)
- los servicios implícitos*: beneficios de tipo psicológico que el cliente percibe de manera imprecisa (confianza en la profesionalidad del personal, entorno agradable, etc.)

4) El sistema de organización interna

Conjunto formado por los recursos materiales, económicos y humanos necesarios para producir el servicio y que no son visibles por el cliente. Es la parte de la organización que no está en contacto directo con el cliente pero que es imprescindible para el correcto funcionamiento del servicio.

5) Los clientes o usuarios

Son los usuarios o consumidores del servicio. Sin cliente no existe el servicio.

En el ámbito de los servicios públicos es imprescindible realizar un análisis profundo del perfil de la demanda del servicio centrándose en las características de los ciudadanos que serán objeto de la prestación. Sin embargo, resulta más complejo definir los clientes, el público potencial y el público objetivo: definir un cliente-tipo, segmentar el mercado, etc.

6) Las relaciones que se establecen entre los elementos del sistema de prestación

- ✘ *Relaciones entre el cliente y el prestador del servicio*: es la relación más importante en la realización del servicio. Puede generarse una retroalimentación negativa o una retroalimentación positiva de forma que puede ampliarse la utilización del servicio.
- ✘ *Relaciones entre la parte visible de la organización y la parte no visible*: es necesario establecer canales de comunicación e información entre ambas.
- ✘ *Relaciones entre los propios clientes del servicio*: en el momento de prestación del servicio o durante el tiempo de espera para acceder al mismo. A veces estas relaciones son negativas para la valoración del servicio

Análisis del sistema de servucción. Tiene como objetivo la detección de los elementos disfuncionales que provocan fallos en el sistema de prestación del servicio. Se trata de estudiar el diseño teórico de la servucción de cada una de las prestaciones que la organización ofrece.

Etapas del análisis:

1. Hacer un inventario de las funciones de la organización estudiada

Determinar cuáles son los servicios que produce, diferenciando servicios básicos y complementarios. Además, deben establecerse las actividades y tareas que conforman el sistema de prestación.

2. Delimitar los seis elementos que componen el sistema de servucción y realizar un análisis pormenorizado de cada uno de ellos

En esta etapa se analizará el *soporte físico* del servicio, considerando aspectos como la adecuación arquitectónica, la decoración interior, la distribución en planta y los recursos materiales asociados a la prestación. También se realizará un estudio detallado de los *servicios suministrados* (el tiempo dedicado a la prestación, coste, variedad de servicios, facilidad para innovar o cambiar la forma de prestación, volumen de servicios que pueden prestarse por unidad de tiempo en un departamento, etc.), los *servicios explícitos* (como formación del personal del servicio, amplitud de la oferta del servicio, disponibilidad, tiempos de espera para la utilización, etc.) y los *servicios implícitos* (actitud del personal del servicio, privacidad y seguridad en la utilización, atmósfera de las oficinas, sentido de bienestar, etc.). De la misma manera, se procede al estudio detallado del resto de elementos del sistema.

3. Determinar los diagramas de servucción

Se realiza un diagrama que analice cronológicamente los siguientes aspectos del servicio:

a) *actividades del cliente*: establecer la secuencia completa, en orden cronológico, de las actividades que realiza el cliente para obtener el servicio. Pueden ser de cuatro tipos:

- actividades intelectuales: antes de tomar la decisión de utilizar el servicio, obtener toda la información necesaria para poder acceder correctamente a la prestación.
- actividades verbales
- actividades físicas: movimientos, desplazamientos, etc.
- intervalos de espera entre etapa y etapa de la servucción

b) *actividades del personal del servicio*: establecer la secuencia completa, en orden cronológico, de las actividades que realiza el personal para prestar el servicio. Estas actividades pueden ser verbales y físicas.

c) *análisis de los elementos de soporte físico*: asignar los recursos materiales y financieros de cada etapa del proceso de servucción.

d) *determinación de la interrelaciones*: entre clientes, personal del servicio y soporte físico.

Las interrelaciones se pueden establecer:

- entre cliente y soporte físico
- entre cliente, soporte físico y personal
- entre cliente y personal
- entre personal y soporte físico
- entre el cliente aisladamente (intervalos de espera)

e) *análisis global, crítica y rediseño de la servucción*

4. Evaluar las variables que acompañan al servicio relacionando el coste económico con el valor que les otorga el cliente

En esta etapa se ponen en relación los costes de los elementos que acompañan al servicio pero que no son básicos para su producción (como decoración o salas de espera) con el valor que asignan los clientes a esos elementos. Los elementos pueden ser muy costosos para la organización y que los clientes les asignen mucho valor (servicios con mucha capacidad para que no se generen colas). Otra posibilidad es que el cliente asigne a un elemento un valor muy elevado y sin embargo es poco costoso para la organización, por lo que muchas veces no se toma en consideración, pero deben incorporarse.

5. Evaluar el grado de satisfacción de los usuarios con los servicios prestados

Es una evaluación *a posteriori*, pero es especialmente importante en los servicios públicos y más aún en el caso de servicios que no tienen competencia en el ámbito privado.

7.2. El enfoque de la gestión operativa de servicios.

Definición. La gestión operativa de servicios (GOS) es un conjunto de técnicas orientadas a la comprensión y mejora del proceso de producción de servicios, que forma parte de la investigación operativa. Estas técnicas surgen como respuesta a la carencia de enfoques y herramientas específicos para la gestión de los servicios, donde se han estado aplicando los esquemas utilizados en la producción de bienes de consumo.

Aclarar que en ciertos aspectos la GOS es equiparable al enfoque de servucción.

El proceso de la GOS se sintetiza en las siguientes etapas:

- a. Identificar las operaciones con mayor impacto sobre el servicio final.
- b. Establecer los criterios de éxito del servicio: tiempo, coste, amplitud y novedad.
- c. Realizar un diagrama de las operaciones de cada servicio: descomponer la prestación del servicio en operaciones elementales sobre las que se pueda efectuar un análisis de

métodos (analizar el puesto de trabajo, los movimientos, la economía de esfuerzo, la posibilidad de aplicar tecnologías, capacidad de producción de cada trabajador, etc.).

El concepto clave de la GOS es la *capacidad*, que se define como el volumen de operaciones que pueden realizarse por unidad de tiempo. La capacidad puede aplicarse a una unidad o departamento (volumen de pacientes atendidos por el servicio de urgencias a la hora) o por trabajador (número de alumnos que reciben clases de un profesor).

El objetivo perseguido por la GOS es conseguir que el tiempo que pasa el cliente en el proceso productivo sea el menor posible, o en todo caso que el tiempo de espera sea el menor posible. Para ello el servicio deberá tener una capacidad que le permita atender al flujo de clientes para evitar que se formen colas y atender al usuario lo más rápidamente posible. Y este objetivo hay que combinarlo con la reducción de costes, por la mayor capacidad implica más recursos.

A raíz de este planteamiento, surge una nueva técnica y nuevas herramientas: *la previsión de la demanda* y las técnicas que se le asocian (análisis matemáticos y análisis cualitativos).

A continuación se resumen las principales estrategias de la GOS:

1. Previsión de la demanda

- ¿Cuál será la demanda que presionará al servicio en el futuro?

Se utiliza información histórica de la demanda de ese servicio y se introducen rectificaciones en función de los cambios que se prevén en el entorno.

2. Teoría de colas

- ¿Cómo podemos reducir las colas introduciendo cambios en el sistema de prestación?

En el servicio (a pesar de la previsión de la demanda) se generan colas y deben establecerse los mecanismos para intentar reducirlas o suprimirlas: mejorar la organización del servicio, manipular el flujo de entrada, ampliar el horario de atención o incrementar la capacidad.

3. Análisis de los flujos y diseño de capacidades

- ¿Cómo se adecuan los flujos reales con las capacidades del sistema de prestación?

Los procesadores humanos y mecánicos deben adecuarse a los flujos reales del sistema.

4. Sistema de información

- ¿Cómo controlamos los elementos que configuran un sistema de servicios?

Se diseñan sistemas estandarizados de recogida y sistematización de las informaciones críticas de los elementos operativos de la gestión de servicios.

5. Programación del sistema de operaciones

- ¿Cómo podemos mejorar el servicio en el futuro?

Se programan los diversos elementos que participan en la producción de servicios a partir de los datos obtenidos por el sistema de información para mejorar la organización futura del servicio.

8. NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Como se ha comentado anteriormente, en la actualidad una gran parte de las organizaciones públicas tienen como finalidad ofrecer servicios y, por este motivo, la mejora de las prestaciones se ha convertido en un objetivo prioritario. De hecho, la renovación de la gestión de los servicios públicos aparece como una cuestión medular en los programas de modernización llevados a cabo por los países de la OCDE en los últimos años.

Con esta finalidad modernizadora se están implantando nuevos enfoques que, entre otros aspectos, se han centrado en: el incremento de la receptividad en la prestación de servicios; la mejora de la calidad de las prestaciones para generar, principalmente, un aumento significativo del nivel de satisfacción de los ciudadanos; la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la adopción de estrategias de mercado en los servicios públicos; la utilización intensiva de técnicas gerenciales importadas del sector privado que, bien se aplican directamente tal y como se emplean en las empresas privadas, bien se adaptan a la cultura y especificidades de los servicios públicos.

Entre los enfoques que intentan cambiar la gestión de la Administración pública destaca por su repercusión la *Nueva Gestión Pública*, que integra, a su vez, numerosas corrientes o modelos de reforma. De manera muy sintética, se exponen algunas de las nuevas estrategias de gestión de los servicios públicos que propone la Nueva Gestión Pública:

- a. Fragmentación de las organizaciones públicas en unidades de menor tamaño, como agencias o módulos, especializadas en un determinado servicio o en una gama de servicios, gestionadas y financiadas autónomamente, y que sean lo más próximas posibles a los clientes y sus necesidades.
- b. La introducción de estrategias de mercado en la gestión de los servicios públicos, haciendo especial énfasis en el establecimiento de mecanismos competenciales o *cuasi*competenciales en la producción de servicios.
- c. Adopción del lenguaje y conceptos del sector privado en la relación con los ciudadanos que deben ser considerados, ante todo, como clientes.
- d. La utilización de herramientas gerenciales propias de las empresas privadas que permitan mejorar los aspectos técnicos de la prestación de servicios, como la gestión de la calidad, el marketing de servicios, el análisis coste-beneficio, etc.

- e. El incremento de la productividad en la gestión de servicios y la racionalización de los sistemas de prestación.
- f. La evaluación de las prestaciones a través de indicadores de gestión y de sistemas de evaluación del rendimiento del personal.
- g. El establecimiento de mecanismos de control presupuestarios que proporcionen información acerca de todo el proceso de prestación para reducir y racionalizar los gastos.

8.1. Introducción de estrategias de mercado.

En los siguientes epígrafes se explica en qué consisten dos de las principales estrategias de mercado que se han aplicado a la gestión de servicios públicos. Estas dinámicas se implantan con la finalidad de innovar la gestión mediante la opción de desarticular el monopolio en la prestación de algunos servicios públicos, proponiendo alternativas que permiten al ciudadano y a la administración comparar los resultados que se obtienen a través de diferentes formas de prestación de servicios. Las dos estrategias de mercado que aquí se exponen son la externalización (*contracting-out*) y las dinámicas de competencia.

A) Externalización de servicios públicos

Definición. La externalización de los servicios públicos es un sistema de prestación consistente en traspasar la gestión del servicio, en su totalidad o sólo alguna de sus fases, bien a empresas privadas bien a organizaciones sin ánimo de lucro (ONG's), aunque la titularidad y responsabilidad del servicio continúan siendo de carácter público. Por tanto, la externalización es un fenómeno distinto a la privatización, ya que el servicio sigue teniendo carácter público. La planificación, el control y evaluación del servicio corresponde a la organización pública que tiene la competencia sobre esa prestación.

El fenómeno de la externalización se ha implantado claramente en sectores como la sanidad o la educación, ámbitos donde una parte importante de los servicios son ofertados por hospitales privados y centros educativos privados. Pero no sólo en estos sectores la externalización es una tendencia incuestionable, en el área de bienestar social encontramos otros ejemplos importantes como los servicios de gestión de los centros de día y residencias para la tercera edad, servicios de atención a la infancia, etc. Este sistema de gestión también se ha extendido a algunas actividades de inspección (la Inspección Técnica de Vehículos), a servicios de recogida de basuras, de tratamiento informático de datos, etc.

La pregunta que debe plantearse es ¿cuáles son las causas que justifican o aconsejan dejar la prestación de servicios públicos en manos de organizaciones pertenecientes al sector privado? En principio, se recurre a esta forma de gestión de servicios públicos por razones de eficacia y

eficiencia, es decir, teóricamente, la prestación a través de ciertas organizaciones privadas incrementa la calidad de los servicios ofertados y reduce los costes de los mismos. Esto se produciría por la rigidez y las limitaciones de la gestión pública, mientras que la flexibilidad y las técnicas de gestión privada solventarían estos inconvenientes.

Eso sí, esta afirmación será cierta en la medida en que la selección de las organizaciones privadas sea acertada y en la medida en que se establezcan controles efectivos sobre las prestaciones. Además, deben considerarse cuidadosamente las características específicas de cada servicio público y las circunstancias que rodean a la prestación a la hora de decidir cuáles son externalizables y cuáles deben permanecer en manos de las administraciones (por ejemplo servicios que implican gestión de información confidencial sobre el ciudadano o que implican el ejercicio de privilegios de carácter coercitivo). Es muy importante valorar, a la hora de externalizar, no sólo las cuestiones relacionadas con la eficacia y eficiencia, también otros factores como la justicia social o la equidad en la prestación de servicios públicos.

B) Sistemas de competencia en los servicios públicos

Esta estrategia se basa en generar entornos de competencia en la oferta de servicios públicos para “crear” condiciones de mercado. Mediante esta técnica se evitan las disfunciones que generan las situaciones de monopolio en la prestación de servicios públicos. En concreto, se pretende utilizar la competencia como mecanismo de estímulo para mejorar la gestión, partiendo de la idea de que los entornos competitivos obligan a las organizaciones, públicas y privadas, a desarrollar estrategias dirigidas a responder a las demandas y necesidades de los usuarios mejor que sus competidores.

Entre estos sistemas para introducir la competencia en la provisión de los servicios públicos aquí se destacan dos:

1. Creación de relaciones de mercado dentro de la propia organización pública

Esta forma de actuación consiste en ofrecer a los departamentos de las organizaciones públicas la posibilidad de conseguir ciertos servicios necesarios para su funcionamiento interno (como servicios de informática o de formación) eligiendo entre proveedores internos o externos de tales servicios. De esta manera, las unidades de las administraciones que hasta ahora han proporcionado estos servicios en régimen de monopolio tendrían que competir con empresas privadas externas para conseguir la licencia pública.

El objetivo de esta estrategia de licitación pública es doble. Por una parte, se pretende incrementar la calidad de estos servicios al poder optar el departamento de la organización pública entre varios proveedores que ofrecerán distintos niveles de calidad, diferentes costes, diferentes formas de gestión, etc. Por otra parte, los proveedores internos de la propia

administración pública se verán estimulados para incrementar los niveles de prestación de sus servicios de manera que puedan competir con los proveedores externos.

2. Introducir mecanismos de competencia comparando la gestión de unidades administrativas que realicen funciones similares.

Esta opción se aplicaría en el caso de que no fuera posible implantar sistemas para posibilitar la entrada de proveedores externos a la administración pública. Explicado de manera muy simple, consiste en establecer mecanismos para comparar la eficacia y eficiencia de diferentes unidades organizativas con competencias parecidas, mediante indicadores y estándares diseñados al efecto. Los resultados de esta comparación deben tener consecuencias prácticas en términos de recompensas y reconocimiento de méritos para generar una auténtica competencia.

8.2. Sistemas de pago en los servicios públicos.

Otra de las propuestas actuales en referencia a la mejora de la prestación es introducir mecanismos para el control de la utilización de los servicios públicos actuando sobre los sistemas de pago. La finalidad esencial de estas estrategias es concienciar a los usuarios del verdadero coste de los servicios públicos con el objetivo de racionalizar la demanda, a través de bonos de servicio, tiques moderadores del consumo o sistemas de copago.

Una de las estrategias más utilizadas para actuar sobre el sistema de precios son los bonos, que se definen como unas transferencias de cuantía limitada desde el sector público hacia los particulares para que puedan seleccionar un determinado servicio público entre una oferta variada. Ejemplos de este sistema son los vales de guardería, los cheques escolares para educación primaria y secundaria, los vales para residencias de ancianos, etc.

La utilización de los bonos aumenta la capacidad de elección real de los ciudadanos respecto al servicio, generando un auténtico entorno de competencia. Para asegurar un funcionamiento correcto debe existir un número suficiente de entidades que oferten el servicio y que los ciudadanos tengan acceso a información sobre la calidad de la prestación en cada organismo.

Nuevamente mencionar que en la utilización de estas técnicas debe considerarse especialmente los efectos que pueden tener sobre la equidad y la justicia social.