



Instituto de Dirección y
Organización de Empresa

Núm. 418

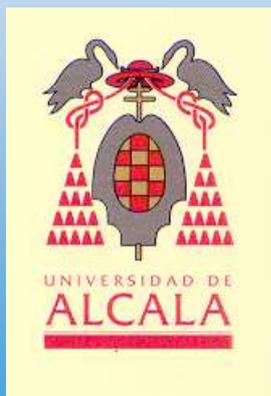
IN MEMORIAM PROF. NORBERT THOM
UNIVERSIDAD DE BERNA

MANAGEMENT DEL SECTOR PÚBLICO

El concepto “IOP”: Cómo se debe dirigir el Sector Público

“PUBLIC SECTOR MANAGEMENT”

The “IOP” Management concept of Managing the Public Sector



Prof. Dr. rer.pol. Norbert Thom
Prof. Dr. rer.oec. Adrian Ritz
Universidad de Berna

Marzo 2023

**CONFERENCIAS Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE
DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS /Núm. 418
DIRECTOR: Prof. Dr. SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA**

**IN MEMORIAM PROF. NORBERT THOM
UNIVERSIDAD DE BERNA**

MANAGEMENT DEL SECTOR PÚBLICO

El concepto "IOP": Cómo se debe dirigir el Sector Público

"PUBLIC SECTOR MANAGEMENT"

The "IOP" Management concept of Managing the Public Sector

Prof. Dr. rer.pol. Norbert Thom
Prof. Dr. rer.oec. Adrian Ritz
Universidad de Berna

Alcalá de Henares, marzo 2023

Autor/Author: Prof. Dr. rer. pol. Norbert Thom

Resumen:

“Management del Sector Público”

El concepto "IOP": Cómo se debe dirigir el Sector Público

La actividad de las diversas Instituciones del Sector Público representa un alto porcentaje de la actividad económico-social en una economía moderna. Frecuentemente se sitúa en torno a un 50% del Producto Interior Bruto. Lo que implica la generación de productos y servicios relevantes para el desarrollo de la Sociedad. La complejidad de los procesos configuradores de estas prestaciones con bienes y servicios a la Sociedad exige aunar los diferentes niveles de Management: el nivel político, el nivel empresarial y el nivel de prestaciones que se persigue. Actividades que deben coordinarse dentro del ámbito del Sector Público en el marco del conjunto de sistemas que configure el entorno de la Actividad Estatal.

El Instituto "*Institut für Organisations und Personal*" de la Universidad de Berna creado y dirigido durante veinticinco años por el Prof. Dr. Norbert Thom ha trabajado intensamente este ámbito de la Actividad Económico-Empresarial Pública y ha concebido una orientación para el Management del Sector Público bajo el concepto "IOP". En esta contribución plantea este nuevo concepto "IOP" sobre cómo se debe estructurar todo lo que configura el Sector Público, desde la perspectiva del *Management* Político, Empresarial y de Prestaciones en su integridad. Se abre una nueva forma de concebir el *Management* del Sector Público saliendo del tradicional esquema organizativo de una burocracia. Para lograr una mayor eficiencia política, económico-empresarial y social en los tres niveles. Esta concepción integral del *Management del Sector Público* afecta al Personal, por un lado, y a las personas que perciben las prestaciones en el marco de un nuevo diseño organizativo. Se han dado avances significativos en los distintos niveles del Sector Público impulsando la innovación consecuencia de los nuevos diseños organizativos que facilitan la integración y la participación del Personal y un mayor acercamiento a los preceptores de la actividad Estatal. Es otra forma de entender los procesos configuradores de la Actividad Estatal en una Sociedad democrática.

Palabras Clave: Sector Público, Management del Sector Público, Administración Estatal, Administración Pública, Revolución Tecnológica, Management Personal, Dirección Política, Dirección Empresarial, Procesos de cambio, estrategia Sector Público, proceso estratégico, cambio Cultural, Cultura organizativa, Innovación, "Public value", dirección de Personal, Sistema de Valores, "costes empresariales", márgenes de cubrimiento", public management.

Abstract:

“Public Sector Management”

The "IOP" Management concept of managing the Public Sector

In a modern economy, the activities of different Institutions belonging to the Public Sector account for a high percentage (frequently around 50% of GDP) of socio-economic activity. This, therefore, implies the generation of goods and services aimed at developing society. The complexity of the configuring processes of social benefits with goods and services requires that different levels of management: political, business and the desired level of benefits be brought together. Such activities must be coordinated within the ambit of the Public Sector and within the framework of the whole set of systems that configure State Activity.

Bern University's *Institut für Organisations und Personal*, established and then directed by Prof. Dr. Norbert Thom for twenty five years, has worked intensively upon the ambit of Public Economic/Business Activity and has created an orientation for Public Sector Management under the *IOP* concept. This contribution considers the new *IOP* concept as the basis for structuring every factor that configures the Public Sector from the Public, Business and Benefits perspectives as a whole. A new form of regarding Public Sector management is proposed, leaving behind the traditional organisational schemes of a bureaucracy, in order to achieve greater political, economic and business efficiency on the three different levels. This integrated concept of the *Public Sector* affects, on the one hand, the Staff involved, and on the other hand, the people who receive benefits within the framework of a new organisational design. Significant advances have been made at the various levels of the Public Sector, driving innovation which is the result of the new organisational designs that enable the Staff to integrate and participate in processes while bringing State services closer to those users of such services. This is another way of understanding the configuring processes of State Activity within a Democratic Society.

Key Words: Public Sector, Public Sector Management, State Administration, Public Administration, Technological Revolution, Personnel Management, Political Management, Business Management, Processes of Change, Change, Public Sector Strategy, Strategic Process, Cultural Change, Organisational Culture, Innovation, Public Value, Personnel Management, Values Sistema, Business Costs, Coverage Margins, Public Management.

Clasificación / Classification: JEL L32, L38, M14, H11, H32, H83

Consejo de Redacción:

Santiago García Echevarría (Director)
María Teresa del Val Núñez (Coordinación)

Secretaría y Administración:

I.D.O.E.

Instituto de Dirección y Organización de Empresas

© Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Dirección del I.D.O.E.: Plaza de la Victoria, s/n
28802 – Alcalá de Henares
MADRID – ESPAÑA
Teléfono: 91.885.42.00
E-mail: idoe@uah.es <http://www.idoe-uah.es>
ISBN: 978-84-8187-248-4

ÍNDICE

Página

1. PRESENTACIÓN	5
2. INTRODUCCIÓN	6
3. FACTORES DETERMINANTES DE LA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	7
4. NIVELES DE DIRECCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO	9
4.1. Nivel de la Dirección Política	9
4.2. Niveles de la Dirección Empresarial	10
4.3. Niveles de prestaciones y resultados	11
5. TIPOLOGÍA DE LOS PROCESOS DE CAMBIO	13
5.1. Cambio Estratégico	14
5.1.1. La Función Estratégica en el Sector Público	15
5.1.2. Capacidad de cambio en la configuración estratégica	16
5.1.3. Proceso estrategia	17
5.1.4. Instrumentos del Management estratégico	20
5.2. Cambio Cultural	22
5.2.1. Elementos determinantes de la Cultura Organizativa	23
5.2.2. Cambio para una Cultura Orientada a Objetivos	25
5.2.3. Dimensiones del cambio Cultural	26
5.3. Cambio Estructural y Proceso de Transformación	30
6. BIBLIOGRAFÍA	32

El concepto "IOP": Cómo se debe dirigir el Sector Público¹

Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Universidad de Alcalá

1. PRESENTACIÓN

Esta contribución del Profesor Norbert Thom se reedita con motivo de su fallecimiento y en prueba del Testimonio del IDOE de agradecimiento por su amistad y colaboración durante Décadas en su desarrollo y en la confianza de su generosa e interesantes aportaciones como director del Instituto de Organización de la Universidad de Berna. Una de sus grandes preocupaciones se ha centrado en el ámbito de la Política de Personal en el Sector Público y la necesidad de proceder a un cambio significativo en el desarrollo del personal en el contexto público para dar una eficiente respuesta a las crecientes exigencias a las prestaciones del Sector Público en los Países, y ello poniendo en marcha cambios tanto culturales como de eficiencia económico-social en organizaciones eficientes y competitivas. El complejo proceso de transformación en el ámbito del desarrollo de la política de personal en las Instituciones Públicas implica tanto eficiencia económica como de gestión de las prestaciones del Estado a la Sociedad. Consideramos clave su planteamiento ya realizado en el año 2016 como concepto de cambio Institucional de las Instituciones Públicas, así como su gestión en base al desarrollo directivo y organizativo basado en el Principio del desarrollo de las personas y su papel clave en las prestaciones del Sector Público al desarrollo de la Sociedad.

Sirva esta reproducción como prueba de nuestro reconocimiento a su labor en torno al Management del Sector Público, su contribución en los proyectos de Investigación del IDOE y su confianza en el desarrollo de la Universidad de Alcalá.

¹ Esta contribución apareció por primera vez en el año 2008 como capítulo en: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Auflage, Thom, Norbert/Ritz Adrian, Wiesbaden 2008, pp. 40-91. Se ha publicado en la obra Homenaje al Profesor Dr. Dr. mult. h.c. Norbert Thom con motivo de su jubilación "Personal führen und Organisationen Gestalten", ed. por R. Steiner y A. Ritz, Ed. Haupt Verlag, Berna, Stuttgart, Viena.

La versión al castellano del original Alemán "Das IOP- Führungskonzept für den öffentlichen Sektor" ha sido realizada por el Prof. Dr. Santiago García Echevarría, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

2. INTRODUCCIÓN

En esta contribución se presenta un concepto que impulsa el proceso de modernización del Sector Público desde cuatro diferentes perspectivas: innovación, información, organización y personal, abreviadamente lo que es el concepto "IOP". Son las cuatro partes que integran y caracterizan la modernización de la *Administración Pública*. Su aplicación, de acuerdo con la situación existente, se define como la fuerza para un amplio cambio estratégico, estructural y cultural del *Sector Público*. Hasta ahora se ha acentuado en el marco de la modernización de la *Administración Pública*, sobre todo, las perspectivas técnicas, por ejemplo, las técnicas de la contabilidad y de las finanzas, pero no se han considerado los potenciales del personal, o la forma de activarlos mediante estructuras organizativas, así como con los aspectos referentes al *management de personal*, al *management de información* y al *management de innovación*. El concepto "IOP" trata de desarrollar las modificaciones instrumentales necesarias mediante aspectos adicionales del proceso de cambio. Con lo que se pretende dar un paso adicional en el desarrollo de una concepción más amplia del "Management del Sector Público".

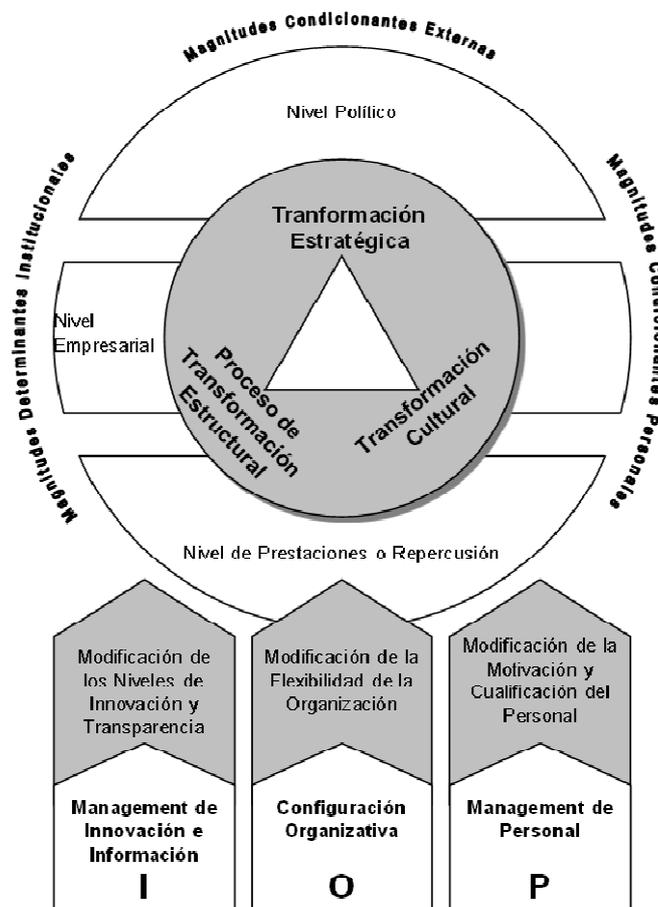
En la figura 1 se presenta una visión global del concepto "IOP" que se describe en los apartados siguientes. El desarrollo de la Reforma del Sector Público está influido por las diferentes condiciones del entorno en el que actúa. Estas condiciones Marco se dividen, en el concepto "IOP", entre aquellas magnitudes condicionantes externas y aquellas otras magnitudes condicionantes de carácter interno. Los factores condicionantes internos afectan tanto a factores institucionales, así como también a los de índole personal.

La dinámica de cambio en la que se encuentran las *estrategias, estructuras, procesos y culturas* de las *Instituciones Estatales* definen estos factores de actuación que pueden ser utilizados para la transformación perseguida por las Instituciones Estatales, o bien para su modificación.

Poseen una influencia inmediata en el cambio la aplicación de los instrumentos del *management de información y del management de innovación, la configuración de la organización y el management del personal*.

El conjunto del proceso de cambio hacia una nueva forma de dirección en el *Sector Público* se plantea en tres niveles: El *nivel político, así como el nivel "empresarial"* que afecta a los responsables de las decisiones del Sector Público, que son los que pueden configurar de forma activa el proceso de transformación.

En el nivel de *las prestaciones* y de los resultados del *Sector Público* se encuentran los diferentes grupos con diferentes exigencias (ciudadanos, clientes, economía privada, etc.) que son los que se ven directamente afectados como consecuencia de las actuaciones tanto del nivel político como del "empresarial" y como "Prosumer" (productores y consumidores), que son los que cooperan en el proceso de generación de las prestaciones (figura 1).



-Figura 1- Concepto de Dirección "IOP" para el Sector Público

Con la implementación del concepto "IOP" se persigue, en primer lugar, el incremento del *nivel de innovación*, una mejora en la transparencia de la información, la flexibilización de los procesos de prestaciones estatales, así como el incremento de la motivación y de la cualificación del personal implicado en el Sector Público.

La combinación de estos cuatro elementos para dirigir y desarrollar las Instituciones del Sector Público descansa en el planteamiento sistémico de la Organización. Según el cual la Administración Estatal se define como un sistema social y productivo que no se puede concebir de forma independiente de las magnitudes condicionantes que surgen de la propia complejidad y dinámica de los sistemas de su entorno.

El juego entre las estructuras organizativas y el comportamiento de los miembros de la organización genera, no por último, las prestaciones de la Administración (Output) y sus resultados en el entorno (ver Krüger 2005: pág.141).

La flexibilidad de las estructuras del sistema es decisiva para que puedan ser asumidas las informaciones y los desarrollos actuales dentro y fuera del sistema con el fin de reaccionar de manera rápida (véase Beckhard 1998, pág. 343 s.).

Solamente se pueden garantizar las funciones que tiene que realizar el Personal cuando se dispone de una dirección y un desarrollo de las personas implicadas en la Administración Pública orientadas por una mejor motivación y cualificación, de forma que los resultados puedan ser percibidos y debidamente asumidos por parte del entorno.

Para el Sector Público la generación de prestaciones y productos innovativos ha tenido hasta ahora un papel secundario. El fomento de la innovación es, por un lado, producto de la configuración óptima de los aspectos estructurales y personales, sirve, por otra parte, al desarrollo y legitimización a largo plazo de la soberanía de la Administración en un entorno orientado al mercado. Lo que facilita una mejor adaptación del Sector Público a los sistemas del entorno, así como a su influencia objetiva sobre los mismos mediante una mayor transparencia en lo que se refiere a las informaciones de dirección internas y externas.

3. FACTORES DETERMINANTES DE LA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

En referencia a la nueva forma de dirección de la *Administración Pública* poseen una notable importancia las magnitudes que determinan la actuación del Estado. Es decisivo para la realización de las funciones de Dirección en el Sector Público la percepción de los cambios en los sistemas que configuran el entorno y la influencia que afecta a las Instituciones Estatales. Las diferencias entre los factores determinantes externos, institucionales y personales definen el campo de actuación del *management* que tiene que influir en las tres categorías. Lo cual incide fundamentalmente en la magnitud condicionante que se encuentran en el *nivel político* y, de forma mucho más reducida la que afecta al nivel "*empresarial*".

Las condiciones externas se dividen, a su vez, entre factores específicos de tipo general y aquellas otras específicas que afectan a la función. Las condiciones marco generales afectan a todas las Instituciones Estatales, y no solamente a aquellas que se encuentran afectadas por la implementación de la reforma. En el marco de esta categoría se pueden diferenciar: las magnitudes condicionantes de tipo político-jurídico, las económicas, las socioculturales y las tecnológicas.

En relación con la actual reforma de la Administración Pública se pueden identificar las tendencias de desarrollo siguientes en el ámbito de las cuatro áreas mencionadas de los sistemas del entorno, las cuales solamente puedan dirigirse por el sistema político vigente y por las Administraciones Estatales correspondientes al fijar la orientación de cambio perseguida:

- *Procesos más complejos y más amplios* de la actuación estatal como consecuencia de la vinculación, o al menos parcialmente de la orientación a Organizaciones Supranacionales como la Unión Europea, Naciones Unidas, etc. y sus correspondientes sistemas político-jurídicos.
- *La insuficiente y aún todavía reactiva influencia de las Organizaciones Estatales* en el acontecer económico y la incidencia en la comprensión y dominio de las soluciones económicas para el ámbito de los problemas de la Política Estatal.
- *Individualización de la Sociedad* con la exigencia de una mayor orientación al cliente y a los ciudadanos de las Instituciones Estatales, así como una flexibilización de las condiciones marco institucionales y de la Política de Personal en lo que afecta al personal en el Sector Público

- La *revolución tecnológica* como consecuencia de las nuevas tecnologías de comunicación con la repercusión en las relaciones con los ciudadanos por parte del Estado, de los perceptores de las prestaciones del Estado y de las relaciones en el ámbito del trabajo en el marco de las propias Instituciones Públicas.

Los factores determinantes específicos impactan de manera directa en determinadas Instituciones Públicas, pero no necesariamente tienen influencia en otras Organizaciones Estatales. Las influencias externas y las restricciones surgen de la interacción directa entre las distintas Unidades Administrativas y de los correspondientes grupos de referencia que le afectan (receptores de prestaciones, ciudadanos, suministradores, etc.). Estos ven la Administración Central de otra manera, por ejemplo, en lo que afecta a una Escuela o a un Hospital. Se debe mencionar, a título de ejemplo, la transformación de los sistemas de hospitales y las fusiones consiguientes, o, por ejemplo, la internacionalización del sistema de patentes y, en consecuencia, el cuestionamiento de las Oficinas de Patentes Nacionales.

En lo que afecta a las modificaciones de los factores condicionantes externos puede afirmarse que la velocidad de cambio se ha incrementado de forma notable, sobre todo, en el Sector Público, con lo que la distancia entre el desarrollo de las Instituciones Estatales y su entorno es cada vez mayor.

Otras consecuencias para el *Management* de las Instituciones Públicas las tienen las condiciones internas que se pueden, a su vez, considerar como condiciones institucionales y como condiciones personales. Las magnitudes condicionantes Institucionales afectan, sobre todo, a nivel del Estado, a los tipos de Administración Pública, a los tipos de actividad "empresarial", al tipo de Oficina Pública, a la dimensión así como a la localización de las Instituciones, la situación financiera, las prescripciones legales especiales, la orientación política o los procesos de cambio que tienen lugar.

Se perciben, en general, de manera muy clara y facilitan con ello una clara delimitación del espacio disponible por el Management de una Institución en lo que afecta a su campo de actuación.

Con ello es más asequible transformar estos aspectos en el marco de la Administración o modificarlos como magnitudes condicionantes personales.

Los factores determinantes del Personal abarcan, por una parte, de manera muy perceptible, aspectos como la edad, la función y el trasfondo profesional, por otra parte, la cara más oculta de la persona, por ejemplo, el *sistema de valores* que influyen en la motivación en el trabajo y en sus prestaciones. Para lograr con éxito los procesos de Reforma del Sector Público posee una importancia significativa el cambio cultural.

La modificación de estos aspectos de carácter largoplacista va vinculada a complicadas dificultades como las estructuras y los procesos que afectan a las posibilidades de su configuración. Es por lo que la nueva orientación de la actual función de personal es clave en el proceso de Reforma de la Administración Pública en lo que afecta al *management del personal* y su transformación.

4. NIVELES DE DIRECCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

El cambio impulsado por las Reformas de la Administración Pública no afecta solamente a las Empresas de la Administración Pública o a los órganos políticos correspondientes. También afecta a los dos niveles: la *dirección política* y la *dirección "empresarial"* y, en consecuencia, afecta a las prestaciones y a los resultados de la actuación político-administrativa (ver Ritz/Rieder/Jenzer 1999: 221 ss.)

4.1. El Nivel de la Dirección Política

El ámbito ejecutivo y el legislativo disponen, por ejemplo, de nuevos instrumentos de dirección con los que puedan realizar una Administración Pública más efectiva (por ejemplo, en cuanto a las prestaciones y al presupuesto global). Por el contrario, también modifican estos nuevos mecanismos de dirección los órganos de gestión política.

Si se considera al Parlamento como una parte de la dirección política se puede entonces destacar, frente a la función primaria de la dirección del ejecutivo, la relevancia de la función de control del legislativo en el marco de la dirección política. Los controles y la crítica a la actividad del Gobierno y de la Administración Pública por parte del legislativo son aspectos centrales de un sistema democrático. Al mismo tiempo se perciben de manera muy clara los límites del papel de dirección del Parlamento. Al Parlamento le compete en el marco de la dirección política aquellas competencias referentes a la aprobación de las leyes y a la supervisión suprema. Las competencias del Gobierno y de la Administración Pública se encuentran en las autoridades ejecutivas (véase, por ejemplo, Grünenfelder 1997: 8 s.; Häfelin/Haller 2005: 442 ss. y en cuanto a las funciones de supervisión parlamentaria Zimmerli/Lienhard 1998).

Para el Parlamento, así como para las Comisiones Parlamentarias, implica una modificación de las funciones de acuerdo con el Principio del Derecho finalista (ver Lienhard 2005: 46). De tal forma que no se tiene que ocupar ya de los planes presupuestarios detallados y de las posiciones concretas de gastos. Más bien se sitúa la función central del Parlamento en dirigir, mediante la fijación de objetivos claros y de las reglas fundamentales que fijan los resultados que se pretenden alcanzar a largo plazo fijados en los objetivos estratégicos.

Estas, las autoridades de la Administración Pública disponen de mayor espacio bajo su responsabilidad para realizar los objetivos previstos.

Con lo que en los sistemas de democracia directa se cambia el perfil de los miembros del Parlamento por una representación más cercana a los ciudadanos, dejando cuestiones menos importantes desde el punto de vista político. La función estratégica exigida al Parlamento no se puede realizar sin la cooperación entre el Parlamento y el Gobierno.

Exige una mayor confianza mutua entre Parlamento, Gobierno y Administración Pública a la hora de establecer los objetivos, así como la asunción corporativa de la división de poderes como base clave para una dirección efectiva de la Administración Pública (Mastronardi/Schedler 2004: 72). Es por lo que se hace necesaria una discusión sobre el papel y las funciones del legislativo y exige, además de las Reformas de la Administración Pública, la Reforma política cuyo objetivo puede concretarse en los términos siguientes (ver Hofmeister 1999: 181 s.):

Las nuevas funciones básicas de la dirección política es la definición de la estrategia para la dirección a largo plazo del Estado teniendo en cuenta la distribución de roles entre el legislativo y el ejecutivo.

Al Gobierno le competen las decisiones básicas para la actuación estatal, lo que caracteriza a un proceso configurador orientado a los objetivos (ver Häfelin/Haller 2005: 481 ss.). Deben delimitarse las competencias de la Administración Pública que asume la realización de las decisiones del Gobierno y que competen a la Administración Pública, dirigidas y supervisadas, sin embargo, por las decisiones políticas vinculantes del ejecutivo.

Ellwein asigna al Gobierno las funciones de dirección en el ámbito de la información y de la coordinación, de la planificación, de la decisión, de la disposición de los medios, de la organización y de la creación de consenso (ver Ellwein 1976: 173 ss.). Estas funciones del Gobierno se complementan con la interpretación de las funciones anglosajonas, como la *misión* y también la *visión* de la actividad Gubernamental (ver Osborne/Gaebler 1992: 113 ss.). La función básica del Gobierno, como parte de la dirección política, y en el marco del *Public Management* son (Grünenfelder 1997: 45 ss. y Thom 1990: 9):

- La definición de los objetivos estratégicos
- La planificación de su impacto (*Impact y Outcome*)
- La planificación del *Output* para alcanzar los resultados esperados
- La fijación de la división de trabajo adecuada y la coordinación
- La supervisión de la realización de los objetivos por parte de la Administración Pública
- La responsabilidad política de la información frente a los diversos grupos de exigencias

Los Miembros del Gobierno tienen que asumir que el Parlamento apruebe los programas de prestaciones de sus Ministerios en el marco del presupuesto de prestaciones con el fin de que pueda realizarse dentro de la directiva estratégica propuesta (ver Schedler 1996: 135 ss.).

4.2. Niveles de la Dirección Empresarial

El nivel de la dirección "*empresarial*" es responsable, dicho de manera abreviada, de la realización concreta de los objetivos de prestaciones y resultados fijados por el nivel de la dirección política. Abarca todas aquellas Instituciones del sector privado y del sector público que están en una relación contractual con el nivel de la dirección política. Estas unidades de la Administración Pública alcanzan bajo la dirección de la Administración un elevado nivel de autonomía operativa a la hora de realizar las prestaciones.

Cuáles son las formas jurídicas Institucionales (Instituciones Independientes, organizaciones de derecho privado, etc.) no es relevante para la propia autonomía. "*Lo que es importante es la medida de la libertad de actuación operativa que se le concede a la unidad administrativa*" (Schedler 1996: 119). La responsabilidad para esta nueva autonomía se encuentra, en primer lugar, en los directivos de las Instituciones del Sector Público. Tienen que asumir en el marco de la responsabilidad directiva los futuros campos de actuación (Thom 1990a: 9):

- *Responsabilidad en la determinación de los objetivos*, en lo que afecta a su definición empresarial (no política) y estratégica para la Institución.
- La *responsabilidad de los resultados* para alcanzar las prestaciones acordadas (*Output*) considerando los estándares dados, etc.
- *Responsabilidad organizativa* en cuanto a la división de trabajo adecuada y coordinación
- *Responsabilidad exigible al personal* de la Institución
- *Responsabilidad financiera* para que se mantenga las previsiones presupuestarias
- La *responsabilidad de la información* que afecta al personal de su Institución y a los grupos externos en coordinación con la dirección política

En este nivel negocian, por ejemplo, la dirección de Departamentos con los Ministerios a través de acuerdos de prestaciones, así como presupuestos globales y teniendo que informar periódicamente sobre la realización de los objetivos y de los recursos utilizados. La dirección "empresarial" acuerda con las estancias superiores de la dirección política, en el marco de un mutuo acuerdo, las prestaciones que tienen que realizarse y las esperadas.

Para los *Output* la dirección del Departamento tiene la responsabilidad de los resultados, pero no así como para los *Outcomes* que están sometidos a diferentes influencias externas que deben ser incluidas por la Política al establecer los objetivos. El *management* de las Instituciones Estatales experimentan también una fuerte transformación con la aplicación de los nuevos sistemas de configuración de los incentivos, así como con la introducción de la contabilidad de costes y el controlling. Por un lado, la función de dirección se refuerza de manera significativa hacia un "*Leadership*", por otro lado, se incrementa la responsabilidad del management mediante la utilización de los nuevos instrumentos y prácticas:

La responsabilidad directiva activa y configuradora sustituye a la aplicación existente hasta ahora de las prescripciones políticas por parte de la Administración Pública.

4.3 Nivel de prestaciones y de resultados

Como tercer nivel de dirección se presenta el nivel de las prestaciones y de los resultados al aplicar ambos niveles mencionados. El nivel político formula los objetivos políticos con el objeto de maximizar el *bienestar de la comunidad* (ver Bräunig 2000: 74). Pero también al nivel de la *dirección "empresarial"* se contribuye a la realización de aquellas tareas necesarias para alcanzar estos objetivos, pero, más orientados al *management*. Y como consecuencia de la actuación administrativa las prestaciones que se realizan, o bien los resultados que se logran, influyen de manera directa en los diferentes grupos de referencia de la Sociedad.

De esta forma se acerca en este nivel a los ciudadanos como perceptores de las prestaciones; son el punto central de prestaciones de alto nivel y desde el punto de vista de la Sociedad valoran los resultados deseados por la retribución de las prestaciones (impuestos, tasas y contribuciones) (*value-for-money*) (ver Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 72). Para la Administración Pública se deriva, como resultado, la exigencia de prestaciones de servicios altamente cualitativos para satisfacción de los ciudadanos, así como en cuanto a la soberanía de la Administración

Pública, el que se adopten medidas que permitan asegurar un funcionamiento óptimo de la convivencia societaria, esto es, se desarrollen los mejores resultados posibles.

Este complemento central del pensamiento de la dirección político-administrativa en torno al denominado "*Orientación al Output*" ilustra el nivel de las prestaciones y de los resultados. En la figura 2 se reflejan las interdependencias entre los procesos de planificación política hasta las consecuencias de los procesos de prestaciones de la Administración Pública (ver Bouckaert/Van Dooren 2003; Ritz 2003a: 229 ss. y Mäder/Schedler 1994).

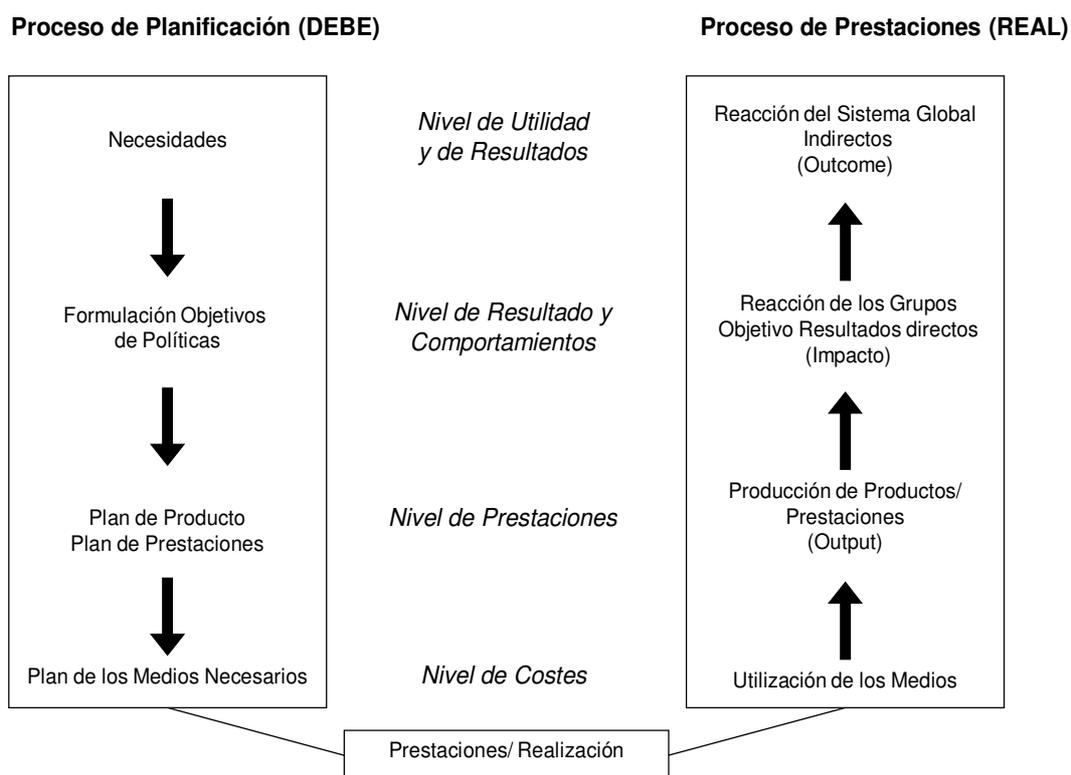


Figura 2- Proceso de Dirección Político-Administrativo

El verdadero "*análisis de necesidades*" tiene lugar, por una parte, en el marco del proceso democrático (directo) en la política, por otro lado, también se valora mediante el "*análisis de las necesidades*", por parte de los grupos de referencia, (por ejemplo, reducción de ruido y peligro del tráfico en las zonas de viviendas). Los objetivos materiales y los recursos previstos por parte de la Política y de la Administración Pública en las leyes o en los documentos de planificación (por ejemplo, planificación de medidas para la reducción de la velocidad), se preparan antes de establecer los instrumentos de planificación concretos, así como los medios que le sirven de base y

se disponen para la realización propiamente dicha (por ejemplo, desarrollo de las medidas).

De lo que resulta, por un lado, un uso de medios, así como, por otro lado, unas aportaciones (por ejemplo, bolardos y cajas de flores), lo que de acuerdo con los objetivos establecidos lleva a una reacción, o bien a una modificación de los comportamientos con los resultados directos que afectan los distintos grupos de referencia (por ejemplo, un comportamiento de conducción más lento). Por último, un resultado indirecto con el que se favorece políticamente (por ejemplo, una mayor calidad de viviendas para las familias y menos accidentes en los barrios). Con el fin de establecer una relación directa entre las prestaciones y los resultados se tiene que considerar perspectivas relevantes del management, ya que las múltiples modificaciones de los sistemas del entorno y sus consecuencias lo complican.

En esa medida sirven los instrumentos orientados al *Output* para una percepción sistemática entre la relación medios-fines y los métodos derivados de esta forma de actuación.

El reparto de papeles entre los distintos niveles de actuación lleva a los nuevos *Leitbilder* del Estado, como Estado garante de prestaciones (ver Thom/Ritz 2008: 8 ss.), así como también a una perspectiva más amplia del ciudadano, de los grupos de referencia del Estado. Estos no se quedan en un estatus pasivo como receptores de prestaciones, sino que se plantean ser coproductores adicionales activos en las prestaciones de servicios públicos (*prosuming*).

Es en este sentido una de las tareas principales de la Política y de la Administración Pública es aprovechar los potenciales de los recursos existentes de los ciudadanos en la medida que exige el compromiso voluntario en el que participan los ciudadanos en los procesos de planificación estatales (ver Bogumil/Holtkamp 2005: 128).

5. TIPOLOGÍA DE LOS PROCESOS DE CAMBIO

El *management empresarial* se confronta desde siempre con el fenómeno del cambio, puede incluso llegar a decirse que su principal tarea es la de realizar los cambios. Las reglas de juego de una economía de mercado tratan de asumir, de resolver en todas las organizaciones que no fracasan, las discrepancias que surgen constantemente entre la empresa y el entorno (ver Ulrich 1995: 24 ss.). En la actualidad se ha potenciado el significado de una configuración activa de los procesos de cambio a la vista de la velocidad y de la dimensión de las modificaciones de los sistemas del entorno. El Sector Público padece, como consecuencia del desarrollo burocrático (ver Thom/Ritz 2008: 3 ss.), un déficit de flexibilidad al cambio en todas aquellas posiciones que apenas han sido afectadas por la competencia.

Solamente cuando se realizan modificaciones concretas de ese déficit del sistema se pueden afirmar las Instituciones Estatales a largo plazo como garantes del bienestar de la Sociedad.

El cambio que está sucediendo durante las últimas décadas en el Sector Público se puede estructurar en torno a tres tipos básicos de cambio en los procesos de reforma (ver Ritz 1999: 30 ss. y Thom 1997b: 203). Los autores son de la opinión de que la modernización de la Administración Pública, tanto en los distintos pasos que deben darse para el cambio de las estrategias, de las estructuras y de los procesos, así como también de la propia cultura de forma que las propias Instituciones de la Administración puedan desarrollarse hacia una Administración Pública orientada a los

resultados de su acción. En los apartados siguientes se trata el tema de los tipos de cambio y de su vinculación con los tres niveles mencionados de la dirección.

5.1. Cambio Estratégico

El cambio estratégico en el Sector Público se concibe en el concepto "IOP" como una intersección entre el nivel de la dirección política y el nivel de la dirección "empresarial", ya que la dirección estratégica afecta al Sector Público como también a las cúpulas directivas de la Administración Pública. Tiene una importancia relevante el que no se trace ninguna línea de separación en este campo de tensiones entre los niveles de la dirección Política y los del Management. No existe una separación entre estrategia y operatividad en el Management Público, ya que, "lo operativo" puede tener una significación política a corto plazo y puede influir en la decisión estratégica.

En el marco de un *Management Público* el management no comienza precisamente donde termina la política, sino que exige una interacción entre ambos niveles (ver Metcalfe/Richards 1993: 116 ss.). Aquí es donde se puede situar el posicionamiento del cambio estratégico en ambos niveles de dirección.

El *Management Estratégico* puede considerarse de manera específica en el contexto de las Instituciones Públicas y de sus actores. Tanto políticos como también los cuerpos directivos de la Administración Pública tienen que compartir su ámbito de influencia (estratégica) con otros actores (separación de los ámbitos políticos, separación de poderes). Por lo que tiene validez que la influencia de cada uno de los actores esté limitada por ley y por las reglas de procedimiento.

Las decisiones de management están sujetas a fuerte influencia por parte de los criterios políticos y de los objetivos, así como de los indicadores que a veces son difusos, contradictorios y con múltiples interpretaciones.

Sin embargo, es posible la influencia estratégica por parte de los directivos de la Administración Pública. Especialmente cuando los objetivos estratégicos se orientan a los planteamientos políticos básicos y pueden asegurar de esta manera el apoyo político a estos grupos de interés relevantes de la Sociedad, o cuando los directivos disponen de una alta reputación desde el punto de vista de los necesarios conocimientos técnicos, de las capacidades de management o de la preparación de sus actuaciones (ver Rainey 2003: 176 ss.).

5.1.1. La función estratégica en el Sector Público

¿Qué significa dirección "estratégica" en el sector de la Administración Pública? La dirección estratégica puede caracterizarse por los siguientes componentes (ver Mintzberg 1987: 18 ss.):

- Utilizando la disciplina estratégica se plantean las medidas estratégicas para *asegurar el éxito de la organización a largo plazo*. En este sentido se entiende el plan para alcanzar los objetivos de la "jugada estratégica necesaria", referencias perceptibles y dependencias de las decisiones ya adoptadas hasta ahora, el posicionamiento de la organización y de sus prestaciones en su entorno, así como la percepción colectiva del entorno por parte de la organización (ver Mintzberg 1987: 18 ss.).

- La *dirección estratégica se concentra en el proceso para alcanzar los objetivos de la actuación estatal* y con ello sobre los impactos resultantes de la actividad de la Administración Pública (*"Doing the right things"*). Para el desarrollo y aseguramiento de los potenciales de resultados a largo plazo de una Institución tienen que prepararse los campos de acción futuros y replantearse con frecuencia el sistema de objetivos.
- La *dirección estratégica intenta percibir las evoluciones futuras* que pudieran ser de importancia para la Institución Pública, para evaluarla, así como para incluirla en la configuración de los objetivos y de la planificación. El conocimiento a tiempo de las oportunidades, de los riesgos y de los potenciales en el entorno de la organización puede aplicarse mediante diferentes procedimientos y métodos con el fin de disponer a tiempo de la información (ver Kühn 1980a y Kühn 1980b).

La cuestión clave de la visión estratégica para toda Institución Estatal es la siguiente (ver Bichsel 1994: 126 ss.):

¿Qué es lo que quiere hacer la Institución Estatal hoy y en el futuro en base a determinados planteamientos?

Se parte de que el objetivo supremo del Estado y de la Administración Pública consiste en optimizar el bienestar de la Sociedad, o bien crear "valor público" (*"public value"*). Es tarea de la dirección estratégica establecer los objetivos necesarios. Al Estado y a la Administración Pública le corresponden diferentes papeles en la Sociedad, ya que no trabaja solo en la optimización del catálogo de objetivos, tal como se hace en una empresa privada, sino que se trata de influir en los objetivos de los sistemas del entorno en el que pueden influir de manera directa y deberían hacerlo en casos concretos.

De donde puede deducirse que la dirección estratégica no es posible sin una perspectiva largoplacista. Las decisiones estratégicas exigen las mejores premisas posibles sobre el futuro desarrollo de una Institución Pública y de los sistemas de su entorno. Esta característica básica de la dirección estratégica contradice, frecuentemente, sin embargo, a la cultura política en el sector público. Los Miembros del Gobierno reducen sus perspectivas frecuentemente al periodo actual electo y cuanto más cerca se encuentren las fechas de las elecciones tanto más cortoplacista es el horizonte de las decisiones estratégicas.

Esta lógica de decisión, poco efectiva en el ámbito de la dirección estratégica, se acentúa, sobre todo, con la asunción de las perspectivas de objetivos a corto plazo de la Administración Pública. Lo que se aprecia de manera más significativa en las negociaciones presupuestarias conforme al Principio de la Anualidad (ver Metcalfe/Richards 1990: 110 ss.).

Lo que tiene como consecuencia que la dirección estratégica en las Administraciones Públicas no persigue un proceso muy claro de objetivos, sino que de manera acentuada representan un proceso de decisión incremental. Las decisiones estratégicas se desarrollan muchas veces en los propios procesos de decisión y no son planificables desde el inicio del proceso. Lo cual exige una gran flexibilidad para los mandos de la Administración Pública en lo que afecta a las posibilidades de utilización del personal, de la realización de las funciones, de la responsabilidad frente a los diferentes grupos de referencia y de la minimización constante de las discontinuidades, o bien

desviaciones en el marco del proceso estratégico (ver Rainey 2003: 178 s.). Las exigencias de flexibilidad se tratan de manera explícita en el concepto "IOP".

5.1.2. Capacidad de cambio en la configuración estratégica

La capacidad de cambio y las nuevas orientaciones de las estrategias estatales tienen importancia adicional como consecuencia de las nuevas perspectivas orientadas al "Output" de la actuación administrativa. De manera creciente se aprecia que no es suficiente con tener una estrategia, o bien de orientarse, una vez definidos, a las exigencias legales establecidas, sino también la capacidad de que puedan modificarse adecuadamente los objetivos estratégicos según las situaciones y en la medida de lo necesario (ver Metcalfe/Richards 1990: 50 ss.). El cambio estratégico implica la revisión constante y la adaptación permanente de los sistemas de objetivos largoplacistas conforme al conocimiento prematuro de las oportunidades, de los peligros y de los riesgos.

Las funciones de la nueva dirección de la Administración Pública consisten, entre otros aspectos, en que se disponga de las capacidades personales necesarias para el cambio estratégico, o bien que puedan desarrollarse.

A lo que se añade el que los nuevos instrumentos para la "dirección empresarial" y la dirección política se configuren de tal manera que sea posible la dirección estratégica. Se precisa de mayor espacio de actuación en lo que respecta a los aspectos financieros y de personal, en lo que afecta a estructuras flexibles, lo que constituyen las premisas básicas en el ámbito de la dirección empresarial.

En el concepto de dirección "IOP" se realiza el cambio estratégico, en primer término, mediante ambas magnitudes de actuación del fomento de la *innovación* y de la *flexibilidad organizativa*. El cambio estratégico en el marco del "Public Management" no es solamente un proceso que se desarrolla en las mentes de los directivos en el Sector Público, sino que está en relación directa con la configuración y desarrollo organizativo de las Instituciones Públicas. Para poder introducir un incremento de efectividad con la dirección estratégica es necesario orientar las estructuras y los procesos al conjunto del sistema de objetivos. El fomento de la flexibilidad organizativa apoya, por consiguiente, los nuevos objetivos del "Management Público" frente a las rígidas estructuras burocráticas. La relación entre el *cambio estratégico* con respecto al *cambio cultural* se caracteriza por el uso de los potenciales de innovación disponibles y el incremento de los niveles de innovación de una Institución.

La fijación de los objetivos "...solamente se pueden definir como estratégicos cuando la organización para la fijación de los objetivos sea flexible y se muestre abierta a la innovación y al cambio" (Bichsel 1994: 122). En una Administración Pública rígida, burocrática, regulada, no es posible, por consiguiente, una dirección estratégica, ya que falta totalmente el espacio necesario para generar innovación y cambio. Esto es lo que se aprecia, por ejemplo, en la Política Presupuestaria del Sector Público. Los medios financieros de una Unidad Administrativa se aprueban exclusivamente para el desarrollo de actividades operativas. Recursos para inversiones pueden plantearse, en el mejor de los casos, en el marco del presupuesto de los medios adicionales disponibles (ver Osborne/Gaebler 1992: 192 ss.). Y en este aspecto no es para los directivos de la Administración Pública ningún atractivo el ser innovador. Su trabajo se limita a la administración fiel de los dineros disponibles.

Sin embargo, este comportamiento en el trabajo de la Administración no es suficiente para la posición deseada de un directivo en el Sector Público, tal como se deduce claramente de la frase siguiente:

La posibilidad de poder aplicar iniciativas propias e ideas innovadoras no caracteriza, en principio, la diferencia entre Instituciones públicas e Instituciones de la economía privada, sino más bien la diferencia entre una persona directiva y un administrador.

5.1.3. Proceso Estratégico

La fijación de los objetivos estratégicos exige reflexionar en torno al impacto que se está persiguiendo en los sistemas del entorno. Lo que exige fijar determinadas áreas de impacto por parte de la dirección política. Si se conocen los ámbitos de actuación y los resultados deseados por la acción estatal pueden fijarse por parte de la Institución Estatal, los objetivos estratégicos.

Para la configuración de los objetivos estratégicos las preguntas que tienen que plantearse son las siguientes:

- ¿Cuáles son los ámbitos de resultados sobre los cuales se actúa, qué áreas del entorno son sobre las que se intenta influir?
- ¿Cómo valoramos las tendencias del desarrollo a largo plazo en este ámbito de resultados?
- ¿Qué problema debe resolverse en este ámbito de resultados?
- ¿Cuáles son las consecuencias que tienen los desarrollos a largo plazo en el área de nuestros problemas?
- ¿Cómo se presenta el "estado final deseado" en este ámbito de problemas?
- ¿Cuáles son aquellos problemas que deben solucionarse?
- ¿Cuáles son las posibilidades de influencia que tiene nuestra Institución para dirigir los aspectos problemáticos en la dirección del estado final deseado?
- ¿Qué personas y posiciones son las apropiadas y las competentes para la traducción concreta de los objetivos en medidas?

Estas siete preguntas son clave para la configuración de los objetivos estratégicos y constituyen una buena situación de partida para el proceso estratégico en su conjunto. El marco de referencia para la configuración de la transformación estratégica, según Bryson (2004), se trata en la relación reconocida a nivel mundial en cuanto a la definición de las estrategias en las Instituciones Públicas. El concepto se basa en un modelo de planificación que consta de diez fases que puede concebirse como un circuito regulado (ver figura 3).

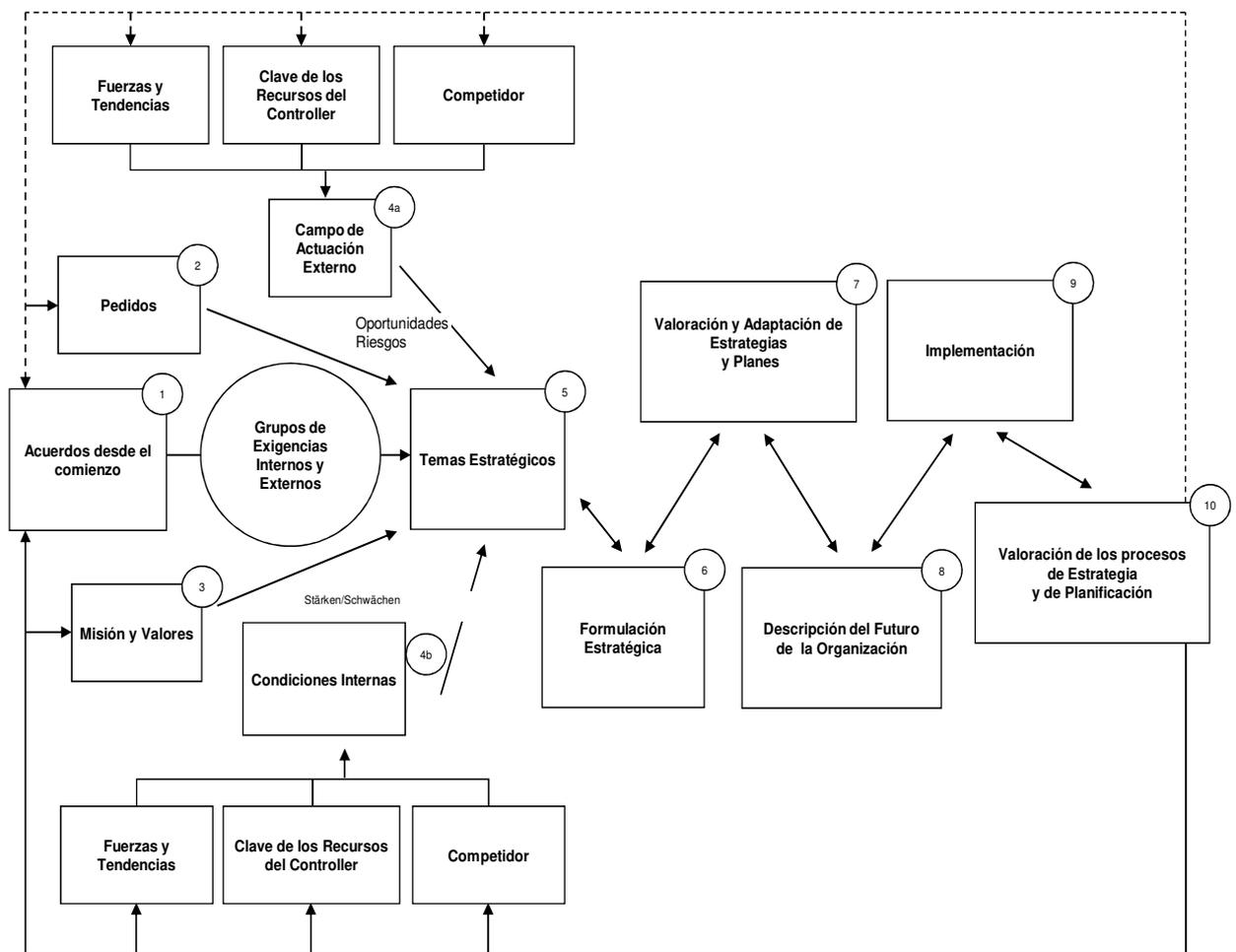


Figura 3- Ciclo del cambio estratégico (según Bryson 2004: 33 s.)

Se van a interpretar a continuación todos y cada uno de los pasos del modelo de planificación (ver Bryson 2004: 32 ss.)

- (1) *Iniciación y acuerdo para la realización de los procesos de planificación estratégica*: antes del comienzo del proceso de planificación estratégica tiene que existir un consenso sobre los puntos más importantes (objetivos, papel de los participantes, vinculación de los grupos de referencia internos y externos, recursos disponibles)
- (2) *Identificación del cometido de la organización*: el cometido de la organización, esto es, las expectativas que se tienen de la organización, así como sus obligaciones tienen que expresarse de manera muy clara. A tal efecto se tienen que considerar tanto los niveles formales (leyes, cometido de las prestaciones, acuerdos), así como también los niveles informales.

- (3) *Se debe clarificar la misión y los valores de la organización:* al contrario de los cometidos externos, la misión y los valores de una organización se desarrollan desde dentro. Determinan de manera muy relevante la propia comprensión de la organización, así como la identidad de su personal. Los pasos dos y tres constituyen las bases para el desarrollo de un *Leitbild* de la organización.
- (4) *La valoración de las condiciones internas y externas:* Por medio de la identificación de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y riesgo (SWOT-Analyse: fuerzas, puntos débiles, oportunidades, amenazas; véase también el apartado 4.1.4) se deben analizar las diferentes tendencias del desarrollo y construir sobre las mismas los escenarios posibles para la organización.
- (5) *Identificación de los temas estratégicos relevantes de la organización:* el objetivo de los procesos de la planificación estratégica consiste en lograr un acuerdo equilibrado entre la organización y su entorno. Por lo tanto, este quinto paso posee una importancia relevante. Los participantes se deben entender en el marco de un proceso de negociación respecto a las exigencias estratégicas con las que la organización se va a confrontar en el futuro, precisamente con respecto a las prioridades que se tiene que fijar para la solución de los problemas y para desarrollar las estrategias de los distintos ámbitos.
- (6) *Formulación de las estrategias en los ámbitos relevantes:* En el paso sexto se tienen que desarrollar las estrategias alternativas como respuesta a las exigencias futuras. En este paso se tiene que lograr además unanimidad sobre las opciones que se tienen que realizar considerando, al propio tiempo, los procesos de implementación.
- (7) *Examinar, así como eventualmente realizar la adaptación de las estrategias y del plan estratégico:* en las organizaciones grandes puede suceder que las estrategias y planes preparados tengan que ser aprobados por los gremios de decisión superiores. Lo cual puede llevar a que los planes y las estrategias tengan que ser reelaborados antes de realizar la implementación.
- (8) *Desarrollo de un escenario de resultados:* en este paso se tiene que describir cómo deberá ser la organización después de haber implementado la estrategia. Los puntos más relevantes pueden ser la misión, los criterios de prestaciones o los estándares de comportamiento para todas las personas ocupadas en la Institución.
- (9) *Desarrollo de un proceso de implementación efectivo:* tal como se ha señalado en el paso seis la planificación y el desarrollo de las estrategias no son medidas suficientes. En las grandes organizaciones es necesario planificar la traducción concreta de esta estrategia. Piezas fundamentales de un plan de implementación son la fijación de los distintos papeles y responsabilidades, los objetivos específicos, los resultados esperados y los hitos, los recursos necesarios, los procesos de comunicación, así como los procesos de supervisión y adaptación.

- (10) *Valoración de las estrategias y del proceso de planificación estratégico:* en este último paso que comienza después de la implementación de las medidas, se revisan las estrategias, así como los procesos de los planes estratégicos. Por un lado, se tiene que ver si se mantienen las estrategias, si se modifican o si se sustituyen. Por otro lado, se tiene que enjuiciar el proceso de planificación estratégica y en su caso modificarlo.

5.1.4. Instrumentos del Management Estratégico

En el pasado se han establecido diferentes formas de actuación y diferentes instrumentos del management estratégico. Su selección objetiva y su combinación correcta se confirma, en última instancia, como clave. Al mismo tiempo se tiene que diferenciar entre los instrumentos del análisis estratégico, los de la planificación y los de la implementación (ver Schedler/Siegel 2005: 183 ss.). A continuación, se entra en el tema de los instrumentos seleccionados cuya aplicación se ha extendido en las Instituciones Públicas.

Como instrumento básico en el marco de un proceso de planificación estratégica se consideran los análisis de los sistemas del entorno. Las Instituciones Públicas pueden, lo mismo que las empresas privadas, considerarse como sistemas abiertos, socio-técnicos que se encuentran en relación con diferentes grupos de los sistemas del entorno de la organización (ver Kubicek/Thom 1976: 3980 ss.). En base a las diferentes interrelaciones se crean condiciones marco que poseen una notable influencia para que se puedan alcanzar los objetivos de una organización. En el marco del "*management estratégico*" posee una importancia relevante el análisis de los sistemas del entorno en lo que afecta a las oportunidades y riesgos del futuro desarrollo, ya que la dirección de la Administración Pública solo puede configurar considerando los factores relevantes que trata de optimizar de acuerdo con los objetivos establecidos. El análisis de los sistemas del entorno no debe concentrarse solamente en el campo de la organización, sino que tiene que considerar también las tendencias más amplias con las que pueden incidir sobre la organización (ver Steinmann/Schreyögg 2005: 173). Campos importantes que definen una Institución Pública son tanto componentes jurídico-políticos, como tecnológicos, los socioculturales, los económicos, así como el desarrollo de los diferentes grupos de referencia y los perceptores de las prestaciones en la Sociedad.

Al contrario del análisis de los sistemas del entorno se trata en un análisis SWOT, de un instrumento de análisis estratégico que implica la situación interna de los recursos de una Institución Pública. Con la ayuda del análisis SWOT se investiga, por una parte, desde el punto de vista interno, cuáles son las fuerzas y las debilidades específicas de una Institución Pública. Por otro lado, se analizan, desde una perspectiva externa, las oportunidades (posibilidades de desarrollo) y los riesgos, peligros que se producen para la Institución como consecuencia del tipo y de la intensidad de las evoluciones del entorno. Basándose en los resultados del análisis SWOT se pueden generar, mediante la comparación entre los factores de influencia externos e internos, las opciones estratégicas generadas con el objetivo, por una parte, de maximizar los puntos fuertes y las oportunidades, así como también, por otra parte, para minimizar los puntos débiles (ver Müller-Stewens/Lechner 2005: 226).

Un instrumento esencial del análisis que se tiene que aplicar en el marco del management estratégico es el planteamiento del "Portafolio". Este planteamiento es apropiado, entre otros aspectos, para desarrollar los diferentes campos de actuación de una Institución Pública en sus líneas estratégicas, o bien en cuanto a las normas estratégicas (ver Müller-Stewens/Lechner 2005: 300). Para recoger la estructura y la importancia de estos campos de actuación se divide el "análisis de portafolio" en una matriz con dos dimensiones: por una parte, la que afecta al entorno y, por la otra parte, la que se refiere a la organización. En la parte que corresponde al eje del entorno se plantea la necesidad futura, o bien la importancia futura, del campo de actuación correspondiente con lo que se definen las fuerzas que van a influir en la Institución Pública desde el punto de vista externo. Frente a este planteamiento, se representan en el ámbito de la organización, las competencias internas de la Administración Pública y sus factores determinantes que pueden verse influidos por la organización propiamente dicha. En esta matriz, con cuatro campos se pueden representar las estrategias normativas que se han deducido, pero no las recomendaciones unívocas. Más bien se presentan las primeras estrategias para el desarrollo con el fin de continuar con el examen de los campos de las diferentes funciones correspondientes y su relación con la situación concreta. El "análisis de portafolio" es apropiado, por ejemplo, para la preparación de las opciones estratégicas para los distintos campos de actuación, o para la identificación de los potenciales de ahorro y de desarrollo (véase a continuación el caso: análisis de portafolio para la determinación de una decisión estratégica en el Cantón de la Administración de Berna).

En conexión con las recomendaciones y posibilidades de desarrollo que se han obtenido mediante el análisis estratégico se trata, en el próximo paso, de la elección de las acciones de actuación relevantes, así como de la planificación y de su implementación. Aquí se ofrece a las Instituciones Públicas el desarrollo de la *visión*, de la *misión* y del *Leitbild*, así como la planificación integrada de tareas y finanzas (IAFP), de los instrumentos de planificación altamente eficientes para que faciliten la "nueva" orientación estratégica posible. (ver Thom/Ritz 2008:72ss.)

Visión, misión y Leitbild se desarrollan en la organización y se implementan con el fin de orientar la organización y al personal, así como focalizar las perspectivas a largo plazo del desarrollo. A estos efectos se entiende bajo el concepto de *visión* una idea directiva orientada al futuro sobre el posible desarrollo de una organización, idea que orienta y establece normativamente una posición con respecto a los objetivos centrales de la organización (ver Müller-Stewens/Lechner 2005: 234 ss.).

Por el contrario, la *Misión* representa el objeto de la Organización (¿qué quiere hacer una organización? ¿cómo legitima su existencia?), así como también los enunciados en torno a sus *valores, estándares de comportamiento y estrategias* con el objeto del funcionamiento de esta organización. En un *Leitbild* se establecen de manera escrita la *Visión* y la *Misión* y se concretizan. La formulación del *Leitbild* público fija los objetivos globales largoplacistas de una Institución Pública, lo mismo que sus *Objetivos, Principios y Reglas de juego* (ver Heinz 2000: 118). Muchas Administraciones Públicas en el ámbito de la Cultura alemana han formulado *Leitbilder* en los últimos tiempos. Por ejemplo, se han mencionado aquí los realizados en la Ciudad de Passau. Las ciudadanas y ciudadanos, los políticos, así como las Administraciones Públicas de la ciudad han elaborado para un determinado periodo de tiempo de más de un año un *Leitbild* para la Ciudad de Passau que estaba orientado al año 2005 y que se continúa desarrollando.

El *Leitbild* contiene tres sectores: "vida en la ciudad", "política" y "administración", *Leitbild* en el que trabaja y se presenta el personal de los distintos grupos del proyecto público, los diferentes temas, así como el *Leitbild* de la Ciudad de Passau que se vive de manera activa (véase Passau 2005).

Otro planteamiento más amplio ha elegido la Comunidad de Laupen en Suiza, donde en una "*Conferencia de futuro*" de dos días el Consejo Municipal y los ciudadanos analizan los puntos fuertes y los puntos débiles, así como las expectativas de objetivos, ideas básicas, directivas y campos de actuación discutidos (véase Thom/ Ritz 2008: 62 ss.).

5.2. CAMBIO CULTURAL

Las transformaciones culturales constituyen un objetivo importante en los cambios de las organizaciones del Sector Público. La dificultad para inducir un cambio cultural en organizaciones estatales se subestima frecuentemente cuando la "*nueva Cultura*" se aporta como argumento clave para la modernización de la Administración Pública.

"El cambio exigido no es por lo tanto fácil, ya que las actuaciones de la Administración Pública no constituyen ningún fenómeno superficial". La programación cultural no se ve afectada... cuando en el marco del nuevo Public Management solamente se cuenta con la ayuda de procedimientos e instrumentos de management típico de la economía privada con el fin de aplicarlos a la Administración Pública. En la medida en la cual estos esfuerzos para una transformación se desarrollan solamente en este nivel es muy alta la probabilidad de que sea un fracaso por el efecto de inmunización que posee la Cultura Administrativa" (Nagel 1998: 25).

Por este motivo se considera aspecto clave la vinculación de los esfuerzos de modernización con el nivel de la dirección política, pasando por el nivel de dirección empresarial hasta el nivel de las prestaciones y resultados del concepto "*IOP*". El cambio cultural se puede considerar, por una parte, como proceso de aprendizaje de los individuos participantes y con ello se está vinculando a las Instituciones Estatales implicadas en base a una modificación concreta de los componentes de motivación y cualificación. Por otro lado, el cambio Cultural contribuye a incrementar la capacidad de innovación en todos los niveles del proceso de Reforma. Solamente una Cultura abierta, transformable y dispuesta a la innovación puede asumir la estrategia de asegurar a largo plazo una actuación estatal eficiente:

Si los proyectos de reforma impulsan posteriores consecuencias se trata, en última instancia, de armonizar mutuamente el concepto de dirección con la utilización de los instrumentos y con los elementos culturales.

La transformación Cultural a la que nunca se ha logrado darle la importancia que le corresponde en las Reformas Estatales exige notables esfuerzos en la configuración Cultural. Public Management no es lo mismo que control y regulación. Muchos de los esfuerzos de Reformas previamente realizadas han fracasado como consecuencia de esta concepción unilateral de la dirección de la Administración Pública, que intentan utilizar los Sistemas de Control como, por ejemplo, "Planificación de los Programas de Sistemas de Presupuestos (PPBS)" en los problemas de management (ver Metcalfe/Richards 1993: 106)

5.2.1. ELEMENTOS DETERMINANTES DE LA CULTURA ORGANIZATIVA

¿Qué es lo que caracteriza a la cultura organizativa de las Instituciones Estatales y cuáles son los contenidos de la cultura administrativa?

La premisa básica consiste en que el fenómeno Cultura no es ninguna magnitud estática, sino que se modifica y se desarrolla por la mútua influencia entre las Instituciones Estatales y los sistemas que configuran el entorno. Una perspectiva aclaratoria en cuanto a la comprensión cultural es la que señala *Schein*: "La Cultura refleja, en última instancia, el esfuerzo del grupo para dominar las dificultades internas y externas mediante el aprendizaje, lo que constituye el extracto del proceso de aprendizaje. Cultura no significa solamente una construcción más adecuada, que genera estabilidad y calculabilidad para el presente, sino también como resultado de decisiones efectivas y con éxito en el pasado por parte del grupo" (Schein 1995: 73 s.).

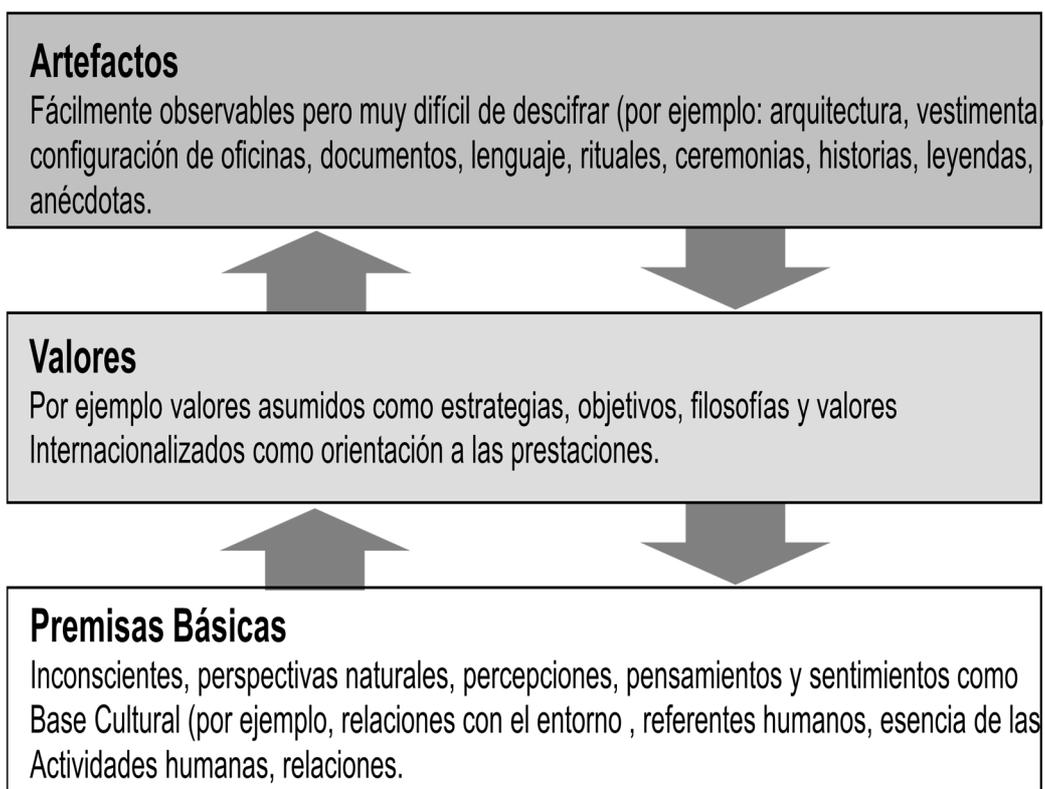


Figura 4- Niveles de la Cultura Organizativa (Según Schein 1985:14)

Como cambio cultural se define en el Sector Público el conjunto de valores, posicionamientos y comportamientos que se han modificado como consecuencia de la influencia de la nueva dirección de la Administración Pública.

Para enjuiciar una modificación de esta naturaleza se utiliza el concepto general de "*Cultura organizacional*" de *Schein*, que diferencia tres niveles de la Cultura Organizativa (ver figura 4).

- *Al nivel superior* los artefactos señalan que la Cultura organizativa, por una parte, se manifiestan en objetos y símbolos creados (referentes, estilos de escritos, etc.) y, por otra parte, en referentes de comportamiento de las personas pertenecientes a la organización. Las características Culturales que se manifiestan en este nivel son siempre perceptibles y escuchables, pero no son siempre, sin embargo, comprensibles para terceras personas.
- En el *segundo nivel* se encuentran los valores colectivos de la Institución que se configuran en el transcurso del tiempo consecuencia de la *cooperación* entre las distintas personas. Tales valores pueden ser asumidos conscientemente por personas individuales, o bien se pueden internalizar impactando en el comportamiento a través de los valores. Estas características culturales no son perceptibles y pueden ser conscientes para personas concretas o al grupo, pero son, en gran parte, internalizadas y correspondientemente inconscientes, esto es, no se reflejan de manera explícita.
- El *nivel inferior de la Cultura organizativa* abarca el inconsciente de las premisas en las que se basa cada una de las personas. Aunque son las que caracterizan la mayoría de las veces el comportamiento, apenas pueden determinarse, y no se plantea normalmente a discusión y no son confrontables. Una nueva forma de aprendizaje o de cambio de estas premisas fundamentales ("*double-loop learning*") considera *Schein* extremadamente difícil. Es lo que se confirma por el conocimiento básico de la investigación de evaluación de la última década: las personas son muy difíciles de modificar y muchos de los procesos de transformaciones sociales" no tienen éxito (ver Rossi/Lipsey/Freeman 2004: 3 s.).

Antes de que se produzca la iniciación de un proceso de cambio cultural son muy importantes la comprensión y el conocimiento de la cultura existente. Las siguientes cuestiones pueden ayudar al análisis de la *Cultura actual* (ver Schall 1997: 370 s.). Solamente cuando existen respuestas concretas a estas cuestiones es cuando la dirección de una organización facilita que se pueda determinar la orientación de una transformación cultural:

- ¿Cuáles son las premisas básicas de nuestra Institución?
- ¿Cuáles son los comportamientos esperados del personal entre ellos y de la dirección?
- ¿Qué puede esperarse?
- ¿Cuáles son las reacciones y los comportamientos que se aceptan sin más?
- ¿Por qué actúa y se comporta el personal de una determinada forma?

5.2.2. CAMBIOS PARA UNA CULTURA ORIENTADA A OBJETIVOS

Partiendo de las consideraciones que hemos señalado en lo que afecta al cambio estratégico pueden deducirse que las características culturales en las organizaciones estatales surgen, por una parte, de los procesos de aprendizaje internos de los miembros de la organización y, por otra parte, de la influencia de las transformaciones en los sistemas del entorno. El déficit que ya se ha mencionado entre las referencias de actuación de las Instituciones Estatales y los sistemas de su entorno exigen, por lo tanto, una revisión en la forma de pensar y una nueva orientación de la cultura de las organizaciones públicas (ver Thom/Ritz 2008: 72 ss.). En lo que afecta a la posibilidad de modificar una cultura organizativa existen en la literatura dos posiciones diferentes (ver Sackmann 1992: 160 ss. y Staehle 1999: 497 ss.): Por una parte, se comprende a la cultura organizativa como variable que se configura por parte de una organización, - lo mismo que productos y estructuras-. En este sentido la cultura organizativa cumple con determinadas funciones en lo que afecta al éxito de una organización y puede transformarse orientándose a determinados objetivos y orientarse nuevamente: la organización tiene una cultura.

Por otro lado, la cultura organizativa se puede entender como una metáfora. La organización es en este caso una cultura, esto es, un sistema ideal, que surge de una construcción de la realidad organizativa. Desde esta perspectiva la cultura organizativa no puede ser reorientada funcionalmente y modificada, ya que "...el mundo que crece orgánicamente... escapa a cualquier proceso de generación orientado a objetivos" (Steinmann/Schreyögg 2005: 734).

En lo que respecta a un cambio de la cultura organizativa se trata más del segundo planteamiento, ya que implica que el proceso de cambio se sitúa sobre una premisa básica y en el conocimiento profundo organizativo y no en los artefactos previos (ver Nagel 2001: 26 s.). Este cambio cultural central debe responder a la siguiente exigencia (ver Metcalfe/Richards 1993: 110):

El cambio cultural en el sector público solamente tendrá éxito cuando los responsables de la cultura (la cúpula política, los altos directivos) comunican y ellos mismos viven, sobre la base de los actuales elementos culturales, nuevos valores y nuevos conceptos de actuación que consideran las futuras tareas que asumen las Instituciones Estatales y las transformaciones de los sistemas de su entorno.

El cambio cultural tiene que considerar, por consiguiente, tanto los objetivos actuales como los objetivos futuros de la actividad estatal. Por ello, se debe tener cuidado en la transferencia de los elementos culturales de la economía privada al sector público. Ya que, en primer lugar, las funciones de las organizaciones estatales no pueden compararse, al mismo nivel, con las economías privadas y, en segundo lugar, porque las Instituciones Estatales están sometidas en base a su poder legitimador, a asumir la responsabilidad y orientación a largo plazo de la dirección de los sistemas del entorno societario, que no son la referencia primaria para una empresa privada. La obra que publicaron en 1982 Peters y Waterman "In Search of Excellence" subraya la importancia de las características culturales en el éxito actual de las empresas estudiadas en los Estados Unidos (ver Peters/Waterman 1982). Hasta qué punto estas características son reales en el Sector Estatal es muy difícil de señalar. Pero básicamente puede plantearse la cuestión para una actuación excelente, en última instancia, de las Instituciones Estatales y cuáles son los elementos que contiene la cultura correspondiente.

5.2.3. DIMENSIONES DEL CAMBIO CULTURAL

En el objetivo supremo que orienta y asegura la capacidad de dirección societaria del bienestar del conjunto de la Sociedad, así como de la premisa de los diferentes roles de la Administración Estatal en el campo del derecho, de la democracia, de las prestaciones y de la economía estatal, debe integrarse también el *cambio cultural* que abarca un amplio abanico de actividades estatales con el fin de alcanzar el objetivo supremo. En la figura 5 se describen seis dimensiones culturales a las que se debe orientar la cultura organizativa de las Instituciones Estatales para poder dar respuesta a las exigencias futuras por parte de los sistemas del entorno.

Las seis dimensiones culturales se pueden, a su vez, dividir de manera general en dos grupos. Por una parte, en lo que se refiere a las dimensiones de orientación a los sistemas del entorno, dominando aquí la influencia en el entorno societario. Por otro lado, en cuanto a la dimensión orientadora del sistema interno de la Institución en el que domina la influencia de las características futuras de la organización interna.



Figura 5- Las dimensiones del cambio Cultural de las Instituciones Estatales

Independientemente de ello si afecta a la realización de las funciones las cuestiones estatales jurídicas, o los aspectos que afectan a las prestaciones estatales, por lo que se espera de las Instituciones estatales una eficiente utilización de los recursos (ver Lynn 1997: 83 ss.).

Desde una perspectiva predominantemente liberal, o en la mayoría de los casos en una visión angloamericana del Estado, se asume que el sector estatal es más bien poco productivo (ver Buchwitz 1998: 188 ss.).

Interpretado de manera extrema significa, al propio tiempo, que el Estado no puede generar ningún "valor estatal" ("public value"). En este sentido unilateral no es realista la interpretación de una "creación de valor" económico privado para entender la actuación estatal. El sistema Estatal contribuyó desde siempre a un incremento de valor para el conjunto de la Sociedad. Piénsese, por ejemplo, en la protección de los peligros de una catástrofe natural, o en los sistemas de la Seguridad Social. Una mayor orientación a los resultados, que al propio tiempo mida los niveles de prestaciones y de impacto es, sin embargo, necesario para el "management público" de forma que en una Sociedad se perciba la creación de "valor estatal" (ver Moore 1995: 28 s.).

Como criterio para el enjuiciamiento de una orientación a los resultados puede servir, por ejemplo, la relación entre la utilización de recursos y los resultados logrados a la hora de aportar prestaciones, la velocidad o la cantidad de las prestaciones producidas, así como la satisfacción del cliente y la recuperación de los medios invertidos.

Solamente la capacidad para poder aportar nuevos productos y procedimientos, así como las alternativas para solucionar los problemas societarios, es lo que le permite al Estado y a su Administración Pública asumir en el ámbito concreto un papel de dirección. La dirección de sistemas estatales exige siempre determinar los mecanismos de intervención y apoyo adecuados que al fin y al cabo son los que determinan la legitimidad de las Instituciones Estatales. Con la comparación de las Instituciones privadas y públicas y una mayor competencia surge la necesidad de la innovación en el sector público, para lo que es decisivo crear las condiciones ideales para la generación de innovaciones (ver Thom 1997a: 5) estando la capacidad de la innovación estrechamente vinculada a la capacidad de transformación de una institución o de una parte de la misma. Con lo que tenemos:

Innovación significa cambio y cambio es un proceso social en el marco de la Institución. Lo que exige tanto o más capacidad de cambio por parte del personal cuanto menos parecido tenga la innovación con las características actuales de la Institución (ver Lynn 1997: 87 s.).

Los criterios básicos para el enjuiciamiento de los niveles de innovación son, por ejemplo, el número de innovaciones que se han logrado implantar realmente y con ello las prestaciones innovadoras vinculadas a los sistemas de valoración y de atractivo, así como la posibilidad de aprendizajes experimentales en los círculos de calidad, las comunidades de prácticas, etc. (ver Ritz 1999: 51 ss.; Thom 1997a: 5 ss. y Schall 1997: 360 ss.).

El cambio cultural en el Sector Público no puede orientarse solamente a la cultura del management de la economía privada, sino que tiene que generar una alternativa propia y creíble. La clave de esta cultura consiste en el desarrollo de un reto futuro del Estado. Mediante la cooperación con Instituciones fuera de las unidades estatales y mediante la integración de diferentes perspectivas para la solución de cuestiones societarias se aumenta el espacio de actuación para la dirección de las Instituciones Públicas. La orientación a la integración y a la participación se refiere, entre otros, a un planteamiento "stackholder" que incluya a los grupos de referencia sociales relevantes. Estos son, por un lado, Instituciones como las Organizaciones Internacionales, Asociaciones de la Economía Privada, por otro lado, se trata de clientes y ciudadanos.

Tal como se aprecia en el cuadro 1 pueden estructurarse clientes y ciudadanos en nueve diferentes grupos que se diferencian en lo que respecta a la base de su legitimización (ver Broekmate/Dahrendorf/Dunker 2001: 54 ss.)

TIPOS DE CLIENTES O CIUDADANOS	EJEMPLOS
Los ciudadanos son parte de una comunidad local	Los ciudadanos participan en las discusiones para el desarrollo de partes de la ciudad
Los ciudadanos son los receptores de las Instalaciones públicas	Las zonas peatonales, calles, caminos, zonas de juegos de niños
Los ciudadanos son los que utilizan las Instalaciones con obligación de conexión	Se trata de empresas de utilización de residuos (basura, eliminación de alcantarillado)
Los ciudadanos son a los que se dirigen las actuaciones de la Administración	Imposición de tasas de preaviso, cierre de tabernas, rechazo de solicitudes de construcción
Los ciudadanos como receptores de ayudas	Concesión de prestaciones sociales
Los ciudadanos como utilizadores receptores de oferta y de instalaciones mediante pago	Empresas que abarcan los jardines de infancia, oferta de instalaciones de formación, cultura, tiempo libre y salud
Inversores públicos	Fomento económico, Cámaras de Industria y Comercio
Áreas de la Administración	Áreas como clientes internos
Personal	Personal como cliente interno, por ejemplo, del departamento de personal

Cuadro 1: Tipología de clientes y ciudadanos en el sector público

Basándose en esta tipología se pueden identificar diferentes niveles de integración y de participación de clientes y ciudadanos, integración que se incrementa con la intensidad de su vinculación (Pollitt 2004: 98 ss.):

- *Información:* el ciudadano es informado de manera muy amplia sobre los procesos y acontecimientos de una Institución Pública.
- *Encuestas:* al ciudadano se le pide opinión antes de adoptar una decisión definitiva. Esto puede realizarse a través de encuestas ciudadanas, encuestas online o bien foros de discusión.
- *Participación:* el ciudadano es integrado directamente en los procesos de decisión que tienen impacto de manera directa en su vida. Instrumentos posibles para la integración del ciudadano son workshops, mesas redondas, comités o foros ciudadanos.
- *Representación:* las opiniones de los ciudadanos se consideran como fuentes de información básicas y como la condición previa para una buena toma de decisiones. Lo que puede realizarse, por ejemplo, a través de un Consejo de Ciudadanos que representa las opiniones de los ciudadanos.

La orientación a la integración y participación amplia, por lo tanto, también de manera significativa el concepto utilizado de "*orientación al cliente*" en el sentido de una mutua relación de obligaciones y derechos por ambas partes (ver Boston et al. 1996: 323 ss.) de forma que refleja abandono por parte del Estado de la orientación a Reglas y a Intervenciones generando un Estado garantizante e integrador. Sobre todo la vinculación del Estado garantizante con la descentralización y el desplazamiento de actividades estatales e instituciones que se limita allí donde se pierde la orientación a la integración y a la participación (ver Metcalfe/Richards 1993: 110 ss.). Pero también puede aumentarse en aquellas contribuciones y prestaciones estatales próximas al ciudadano mediante la descentralización.

Los aspectos centrales para enjuiciar la orientación, la integración y la participación pueden ser la medida de la cooperación con actores internacionales, internos de la Administración Pública o privados, así como aquellos otros que corresponden a la actividad de las Instituciones estatales en comparación con Instituciones Internacionales semejantes.

Desde el punto de vista de la dimensión interna de la organización la *orientación al personal* incrementa su elevada importancia dentro del desarrollo de la Administración (ver Finger/Uebelhardt 1998: 16 ss.; Oechsler/Vaanholt 1998: 151 ss.; Korintenberg 1997: 74 ss. und Schedler 1996: 221 ss.). Estos aspectos del cambio cultural solamente se van a exponer aquí de manera breve (para una forma más amplia ver Thom/Ritz 2008: capítulo 6).

La *dirección de personal* en el Sector Público está afectada, lo mismo que otros aspectos de la Administración Pública, por los cambios en los sistemas del entorno. Para poder dar una respuesta adecuada a las exigencias futuras de las prestaciones estatales es necesario abandonar la regulación en detalle del trabajo de personal normativamente. Las modificaciones en la *orientación al personal* se manifiestan de manera significativa en un incremento de la satisfacción en el trabajo y una mejora incremental de las prestaciones del mismo. El centro de las consecuencias por la modificación de la orientación al personal se encuentra también, en última estancia, en la lealtad entre la institución estatal y el personal propio como consecuencia de la satisfacción y es la causa para una prestación del trabajo más productiva. Aquellos factores que influyen de manera positiva en la lealtad se encuentran frecuentemente bajo presión en el Sector Público: las características tradicionales como la seguridad ilimitada del puesto de trabajo, la trayectoria profesional, la seguridad de ingresos y horarios de trabajo serán menos significativas y con ello dejará de ser una característica de un puesto de trabajo público. Todo lo cual es especialmente relevante para un cambio cultural (ver Metcalfe/Richards 1993: 109 s.):

La desestabilización y el cuestionamiento de los valores existentes hasta ahora en el Sector Público y con ello también la disolución de la lealtad del personal tradicional tiene que ser sustituida por la formación y por la fijación de nuevas referencias de lealtad claves para el futuro.

La "*orientación a los costes*" solamente existe en planteamientos específicos en la Administración Pública tradicional en relación con la dirección clásica de los "*inputs*". Esta está orientada a la fiabilidad, justicia y permanencia.

Pocas veces tiene lugar un cálculo de los "*costes empresariales*", por ejemplo, solamente cuando se plantean los problemas de los gastos presupuestarios y la presupuestación de las Unidades Organizativas, cuando se cambia la situación, o sea posible una reducción de los gastos, o cuando se adquiere un material pocas veces se carga a un "centro de costes" en el marco de la economía de la Institución. La conocida "*fiebre de Diciembre*" aclara este orden estable del sistema de cuentas estatal, sin consideración de los *criterios de economicidad*. Las modificaciones que se producen por el desarrollo de las Reformas provoca, sin embargo, más transparencia y más espacio de actuación en el ámbito del "*management de costes y de finanzas*" de las Instituciones estatales. El *cambio de mentalidad* en su conjunto se refleja claramente en su importancia en los "*márgenes de cubrimiento de "costes"*" en lo que respecta a la dimensión comercial de las prestaciones estatales. Los precios ya no se calculan en base a los costes supuestos, sino que corresponden a los precios que pueden conseguirse en el mercado. Estos se aprueban en un Presupuesto Global dejando una actuación libre en su utilización y distribución a las Instituciones estatales (ver Witte 1994: 367 s.).

Así mismo la comparación que se precisa de las prestaciones en el Sector Público exige una *mayor orientación a costes*. La comparabilidad de los datos de costes y de prestaciones en el marco de la Administración Pública, pero también con las empresas privadas, exige disponer de un "*sistema financiero y de costes*" adecuado a los tiempos que corren. El desarrollo del Cameralismo en torno a un sistema de información de management con las cuentas integradas de costes y prestaciones, los cálculos de inversiones, un controlling amplio son necesarios para lograr una comprobación eficiente. (ver Nau/Wallner 1999: 53 ss. y Schedler 1996: 156 ss.).

5.3. CAMBIO ESTRUCTURAL Y PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

Junto a la estrategia y a la Cultura de la Administración se modifican también en el desarrollo del "*Public Management*" las estructuras y los procesos de la Administración Pública. A continuación, se van a presentar de manera muy breve algunas cuestiones a este respecto.

Por lo que afecta a las Reformas de las estructuras y de los procesos en el Sector Estatal se pueden diferenciar dos dimensiones conceptuales: En una interpretación amplia se define como cambio estructural y de proceso aquellas modificaciones estructurales básicas que se refieren a la flexibilización en el Sector Público. El detalle de las prestaciones de la actividad estatal debe revisarse y con ello también la concentración en las competencias básicas estatales. Las posibilidades para la descentralización, el desplazamiento de tareas y la privatización, así como también los potenciales de recentralización tienen que revisarse y tienen que agotarse.

A este respecto el cambio de estructuras y procesos afecta a la modernización interna de las Instituciones Públicas. El punto clave se encuentra en la configuración y desarrollo organizativo interno de la empresa que se ve influido de manera notable por las nuevas formas de organización. La configuración y el desarrollo organizativo se encuentra en estrecha correlación con la cualificación perseguida y la motivación del personal. La nueva orientación de la cultura de la Administración Pública condiciona el abandono de los principios estructurales clásicos del sector estatal. Estos descansan en los modelos de organización burocráticos de "Max Weber" y Tayloristas generando una fuerte división del trabajo vertical y horizontal, lo que tiene como consecuencia una fuerte organización por funciones y una profunda estructuración jerárquica.

Desde la perspectiva teórica de la organización se debe considerar que no existe ninguna teoría de organización desarrollada de la que pueda deducirse la estructura para una Institución en una situación concreta. Donde se precisa de formas estructurales concretas se exige previamente un análisis de las funciones y de los factores específicos de la situación en las que se encuentran las Instituciones estatales. Sobre la base de estos datos empíricos se pueden emitir valoraciones sobre las tendencias, por ejemplo: cuanto mayor sea una organización tanto más se deben adoptar las decisiones en niveles inferiores en los que se delega (ver Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 115 ss.). Desde el año 1990 se ha desarrollado una tendencia básica a la delegación en el sector estatal: La descentralización y la creación de *Centros de resultados* y de *responsabilidad* con el fin de reducir los niveles de burocratización y de complejidad en las Instituciones públicas mediante una acentuada delegación, con lo que se impulsa una reducción de las jerarquías y se establecen nuevos objetivos estratégicos en búsqueda de otras alternativas de estructuración junto al principio tradicional funcional (ver Lawton/Rose 1994: 48 ss.).

La exigencia de competencias básicas en las Instituciones estatales para configurar los potenciales de resultados estratégicos pueden alcanzarse, por ejemplo, mediante la organización por procesos con los que se estrecha mutua la relación entre el cambio estructural y el cambio del proceso, así como el cambio de estrategia, todo lo cual se manifiestan de forma muy clara (ver Hunziker 1999: 167 ss. y Thom/Ritz 2008: 284 ss.).

En su conjunto el cambio estructural juega un papel muy importante en el desarrollo de un concepto adecuado del "*Public Management*". Independientemente de ello, si las Reformas se impulsan con el inicio de desarrollo en las personas o en las estructuras, existe una gran necesidad de reorganización de las Instituciones Públicas para una actuación efectiva y eficiente de las futuras actividades estatales. (ver Naschold y otros 1996: 20 ss.).

6. BIBLIOGRAFÍA

Beckhard, Richard (1998): Die gesunde Organisation. Ein Profil. En: Organisation der Zukunft. Neue Orientierung für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, ed. v. Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith y Richard Beckhard, Düsseldorf/München 1998, pp. 342-345.

Bichsel, Thomas (1994): Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Chur/Zürich 1994.

Bouckaert, Geert/Van Dooren, Wouter (2003): Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. En: Public Management and Governance, ed. v. Tony Bovaird y Elke Löffler, London 2003, pp. 127-136.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2005): Bürgerkommune. En: Handbuch zur Verwaltungsreform, ed. v. Bernhard Blanke et al., 3. ed., Wiesbaden 2005, pp. 128-136.

Boston, Jonathan et al. (1996): Public Management. The New Zealand Model, Oxford et al. 1996.

Brandel, Rolf/Stöbe Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1999): Verwalten oder gestalten, Berlin 1999.

Bräunig, Dietmar (2000): Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung. Institutionenökonomische Aspekte und betriebswirtschaftliche Rechnungen am idealtypischen Beispiel des Hierarchie und Vertragsmodells, Baden Baden 2000.

Broekmate, Loes/Dahrendorf, Katharina/Dunker, Klaus (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München/Berlin 2001.

Brühlmeier, Daniel et al. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern et al. 2001.

Bryson, John M. (2004): Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 3. ed., San Francisco 2004.

Buchwitz, Rebekka (1998): Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD PUMA Forschungspublikationen. En: Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Managements in Österreich, ed. v. Heinrich Neisser und Gerhard Hammerschmid, Wien 1998, pp. 167-199.

Buschor, Ernst (2000): Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management. En: Staatskanzlei. Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums 100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz, Chur 2000, pp. 53-64.

Ellwein, Thomas (1976): Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen 1976.

Finger, Matthias/Uebelhardt, Beat (1998): Public Management Qualifikationen für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen. En: Die Ausbildung zum Public Manager, ed. v. Kuno Schedler und Christoph Reichard, Bern et al. 1998, p. 15-38.

Frey, Michaela (1996): Hergebrachte Verwaltungskultur und Neues Steuerungsmodell. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Verwaltung Organisation Personal VOP, 18. Año. 1996, Nr. 1, S. 32-37.

Gesellschaft für Organisationsentwicklung (1980): Leitbild und Grundsätze. Gründungsversammlung del 4. Junio 1980.

Grünenfelder, Peter (1997): Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern et al. 1997.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter (2005): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. ed., Zürich 2005.

Heinz, Rainer (2000): Leitbilder. Unverzichtbar oder wirkungslos? En: KGSt Info 2000, pp. 118-120.

Hill, Hermann (1996): Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen. Chancen der Übertragung auf den öffentlichen Sektor. En: Verwaltung Organisation Personal VOP, 18. Año. 1996, Nr. 12, pp. 10-14.

Hofmeister, Albert (1999): Verwaltungsreform in der Schweiz. Eine Zwischenbilanz, Tomo Nr. 39 der Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, ed. v. Albert Hofmeister und Ernst Buschor, Bern 1999, pp. 7-13.

Hunziker, Alexander W. (1999): Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung. New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern et al. 1999.

Kieser, Alfred/Hegele, Cornelia/Klimmer, Matthias (1998): Kommunikation im organisatorischen Wandel, Stuttgart 1998.

Krüger, Wilfried (2005): Organisation. En: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Tomo 2, Führung, ed. v. Franz X. Bea, Birgit Friedl und Marcell Schweitzer, 9. ed., Stuttgart 2005, pp. 140-234.

Korintenberg, Werner (1997): Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Misserfolgskriterien im Reformprozess, Wiesbaden 1997.

Kubicek, Herbert/Thom, Norbert (1976): Umsystem, betriebliches. En: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, ed. v. Erwin Grochla und Waldemar Wittmann, 4. ed., Stuttgart 1976, col. 3977-4017.

Kühn, Richard (1980a): Frühwarnung im strategischen Bereich. 1. Teil: Methodische Grundlagen. En: io Management Zeitschrift industrielle Organisation, 49. Año. 1980, Nr. 11, pp. 497-499.

Kühn, Richard (1980b): Frühwarnung im strategischen Bereich. 2. Parte. En: io Management Zeitschrift industrielle Organisation, 49. Año. 1980, Nr. 12, pp. 551-555.

Klimecki, Rüdiger G. (1999): Lernende Verwaltung. Modernisierung als Entwicklungsprozess. En: Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, ed. v. Rüdiger G. Klimecki und Werner R. Müller, Zürich 1999, pp. 23-29.

Lauri, Hans (1998): Die Sanierung des Finanzhaushalts im Kanton Bern als Lernprozess für Regierung und Verwaltung. En: Wie die Verwaltung lernt. Der öffentliche Sektor auf dem Weg zur lernenden Organisation, Schriftenreihe des Eidg. Personalamts EPA, Band 11, Bern 1998, pp. 263-277.

Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse, Anforderungen, Impulse, Bern 2005.

Lynn, Laurence E. (1997): Innovation and the Public Interest. Insights from the Private Sector. En: Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas, ed. v. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, pp. 83-103.

Mäder, Hans/Schedler, Kuno (1994): Performance Measurement in the Swiss Public Sector. Ready for Take off! En: Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, ed. v. Ernst Buschor und Kuno Schedler, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Nr. 71, Bern et al. 1994, pp. 345-364.

Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2004): New Public Management in Staat und Recht, 2. ed., Bern 2004.

Metcalf, Les/Richards, Sue (1993): Evolving Public Management Cultures. En: Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience, ed. v. Kjell A. Eliassen und Jan Kooiman, 2. ed., London et al. 1993, pp. 106-124.

Mintzberg, Henry (1987): The Strategy Concept I. Five Ps For Strategy. En: California Management Review, 29. Año. 1987, Nr. 1, p. 11-24.

Moore, Mark H. (1995): Creating Public Value. Strategic Management in Government, Cambridge/London 1995.

Müller-Stewens, Günter/Lechner, Christoph (2005): Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen können, 3. ed., Stuttgart 2005.

Nagel, Erik (1998): Die kulturelle Dimension des New Public Management. Ein Werkstattbericht. En: WWZ News. Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel, April 1998, Nr. 24, pp. 47-50.

Nagel, Erik (2001): Verwaltung anders denken, Baden Baden 2001.

Naschold, Frieder et al. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin 1996.

Nau, Hans-Rainer/Wallner, Gerhard (1999): Verwaltungs-Controlling für Einsteiger. Kosten und Leistungsrechnung in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen, 2. ed., Freiburg et al. 1999.

Oechsler, Walter A./Vanholt, Silke (1998): Human Resource Management. Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. En: New Public Management, ed. v. Dietrich Budäus, Peter Conrad und Georg Schreyögg, Berlin/New York 1998, pp. 151-191.

Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government, Reading 1992.

Passau (2005): Die Stadt Passau. [Online] URL: <http://www.passau.de>, 6. Junio 2005.

Peters, Thomas J./Waterman, Robert Jr. (1982): In Search of Excellence. Lessons from America's Best run Companies, New York et al. 1982.

Pollitt, Christopher (2004): The Essential Public Manager, Maidenhead 2004.

Rainey, Hal G. (2003): Understanding and Managing Public Organizations, 3. ed., San Francisco 2003.

Ritz, Adrian (1999): Die Evaluation von New Public Management. Grundlagen für ein Evaluationsmodell und Ergebnisse einer empirischen Studie. Arbeitsbericht Nr. 34 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 1999.

Ritz, Adrian/Rieder, Stefan/Jenzer, Rolf (1999): Die Evaluation des Projektes Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG. Erste Erfahrungen mit New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. En: Verwaltungsreform in der Schweiz. Eine Zwischenbilanz, Band Nr. 39 der Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, ed. v. Albert Hofmeister und Ernst Buschor, Bern 1999, pp. 203-244.

Rosenbaum, Martin (1997): From Soapbox to Soundbite. Party Political Campaigning in Britain since 1945, Houndsmills et al. 1997.

Rossi, Peter H./Lipsey; Mark E./Freeman, Howard E. (2004): Evaluation. A Systematic Approach, 7. ed., Thousand Oaks et al. 2004.

Sackmann, Sonja (1992): ‚Kulturmanagement‘. Lässt sich Unternehmenskultur ‚machen‘? En: Politische Prozesse in Unternehmen, ed. v. Karl Sander, 2. ed., Berlin et al. 1992, pp. 157-183.

Schall, Ellen (1997): Notes from a Reflective Practitioner of Innovation. En: Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas, hrsg. v. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, pp. 360-377.

Schedler, Kuno (1996): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern et al. 1996.

Schedler, Kuno/Siegel John P. (2005): Strategisches Management in Kommunen, Düsseldorf 2005.

Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur. Ein Handbuch für Führungskräfte, Frankfurt am Main/New York 1995.

Schridde, Henning (2005): Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, ed. v. Bernhard Blanke et al., 3. ed., Wiesbaden 2005, pp. 216-225.

Staehe, Wolfgang H. (1999): Management, 8. ed., München 1999.

Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg (2005): Management. Grundlagen der Unternehmensführung, 6. ed., Wiesbaden 2005.

Thom, Norbert (1990): Was bedeutet „Verantwortung tragen“ in einer Institution? En: Verbands-Management, 15. Año. 1990, Nr. 2, S. 6-12.

Thom, Norbert (1997a): Effizientes Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen, Bern 1997.

Thom, Norbert (1997b): Management des Wandels. Grundelemente für ein differenziertes und integriertes Change Management. En: Die Unternehmung, 51. Año. 1997, Nr. 3, pp. 201-214.

Thom, Norbert/Ritz, Andreas (2008): *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. ed., Wiesbaden 2008.*

Ulrich, Hans (1995): Reflexionen über Wandel und Management. En: Unternehmerischer Wandel. Konzepte zur organisatorischen Erneuerung, ed. v. Peter Gomez et al., Wiesbaden 1995, pp. 5-29.

Witte, Eberhard (1994): Kulturwandel in der Telekommunikation. En: Unternehmerischer Wandel. Konzepte zur organisatorischen Erneuerung, hrsg. v. Peter Gomez et al., Wiesbaden 1994, pp. 361-376.

Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas (1998): Privatisierung und parlamentarische Oberaufsicht. En: Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1997, Separata Rechtliche Probleme der Privatisierung, Bern 1998, pp. 167-208.

La publicación se realiza con la autorización de *Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH*.

Los Autores

Prof. Dr. rer.pol. Norbert Thom se habilitó en la Universidad de Colonia. En Berna creó el Instituto de Organización y Personal (*IOP*) en el año 1991 y ha sido su director hasta el año 2012. Conjuntamente con otros colegas creó el "*Kompetenzzentrum für Public Management de la Universidad de Berna*".

Prof.Dr. rer.oec. Adrian Ritz se habilitó en la Universidad de Berna y es Catedrático de *Public Management* en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Es también delegado de la Dirección de la Universidad de Berna para la Formación continua y miembro del Congreso de Dirección del Kompetenzzentrum für Public Management de la Universidad de Berna.