

Organización y cambio organizativo en el sector público: aproximación a unos fundamentos analíticos

Jacinto Brito González
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
04/01/2011

Sumario

Los análisis comparativos de las experiencias de reforma del sector público más conocidos hasta la fecha nos informan de pocos resultados concluyentes que no estén fuertemente contextualizados desde el un punto de vista político, histórico e institucional. Existe una falta de claridad teórica en cuanto a las fuerzas y mecanismos que impulsan y hacen posible el cambio organizativo en el sector público. Se propone, en consecuencia, la necesidad de trascender el carácter descriptivo, prolijo y de frecuente inclinación normativa de los estudios sobre las reformas públicas, a través de una mayor atención analítica al objeto final de investigación que está constituido por las propias organizaciones públicas. A estos efectos, el nuevo marco de análisis institucional, con su marcado acento interdisciplinar y evolutivo, abre una prometedora vía para profundizar en el análisis organizativo a partir de un repertorio coherente de categorías básicas y generales adaptadas al estudio de las interacciones sociales estructuradas, y de la utilización amplia y flexible de herramientas formales como la teoría de juegos. Guardando correspondencia con ello, a lo largo del texto se presentan de modo sucinto algunas líneas de análisis institucional que posibilitan una resolución consistente del nexo recíproco entre institución y organización, detallándose las categorías y criterios metodológicos que se estiman más esenciales. En la última parte del documento se efectúa un intento de aplicación empírica del enfoque adoptado a través de un borrador inicial de agenda para estudiar el cambio organizativo en los ayuntamientos españoles de gran población, esbozándose de forma somera los factores que se estiman críticos desde una óptica convergente entre lo institucional y lo organizativo, y que deberían ser objeto de una investigación preferente y en detalle bajo la perspectiva propuesta.

Summary

The comparative analysis of the experiences of the public sector reform known up to date gives us little conclusive results that are not strongly contextualized from a political, historical and institutional standpoint. There is a lack of theoretical clarity about the forces and mechanisms that promote and enable organizational change in the public sector. We propose, therefore, the need to move beyond the descriptive, lengthy and frequent normative inclination of the studies on public sector reforms, through greater analytical attention to the final object of research that is made by the public organizations themselves. To this end, the new framework for institutional analysis, with its interdisciplinary and evolutionary accent, opens a promising way to deepen further into the organizational analysis from a coherent repertoire of basic and general

categories adapted to the study of structured social interactions, and of broad and flexible use of formal tools and game theory. In correspondence with it, throughout the text a few lines of institutional analysis are shown succinctly that enable consistent resolution of the reciprocal link between institution and organization, specifying the categories and methodological criteria that are considered most essential. In the latter part of the document, an attempt is made to empirically apply this approach through an initial draft agenda for studying organizational change in Spanish City Halls with large populations, with a briefly introduction of the factors that are considered critical from a converging point between the institutional and organizational, and should be investigated in preferred detail under the perspective proposed.

Clasificación JEL: D23, D73, D83, H11, H40, H70, L30, M10, Z13

Palabras clave: reforma del sector público, gestión pública, organizaciones, instituciones, cambio organizativo, arquitectura organizativa, gobierno corporativo, activos cognitivos, relaciones cognitivas, gobierno comunitario, teoría de juegos, reglas, normas, creencias, incentivos, agente, acción, estrategia, complejidad.

Key words: public sector reform, public management, organizations, institutions, organizational change, organizational architecture, corporate governance, cognitive assets, cognitive relations, community governance, game theory, rules, norms, beliefs, incentives, agent, action, strategy, complexity.

Índice

Introducción

1. La reforma del sector público: alcance y contenido
2. La gestión pública y el dominio organizativo
3. La variedad en las experiencias de reforma del sector público
 - 3.1. Rasgos identificadores del movimiento de la nueva gestión pública
 - 3.2. Un modelo descriptivo de reforma del sector público
 - 3.3. La dispersión teórica y conceptual en el análisis organizativo
4. La poco reconocida trascendencia social y económica de las organizaciones
5. Instituciones y organizaciones: las organizaciones como sujeto y objeto institucionales
 - 5.1. Soluciones a la conexión institucional de las organizaciones: el análisis de Greif
 - 5.2. La analítica institucional de las organizaciones planteada por Aoki y su naturaleza cognitiva
 - 5.3. Tendencias dominantes en la evolución cognitiva de las arquitecturas organizativas
6. Arquitecturas cognitivas y comunidades
 - 6.1. El potencial del gobierno comunitario y su incidencia organizativa
7. La estructura general de la acción cooperativa según Ostrom
 - 7.1. El marco tradicional para el análisis descriptivo de las organizaciones

8. La necesidad de unos fundamentos unitarios para las disciplinas del comportamiento
 9. Esbozo de una agenda para el análisis del cambio organizativo en un ayuntamiento de gran población
 - 9.1 Metodología propuesta
 - 9.2 Hipótesis relativas a los factores organizativo-institucionales
- Referencias bibliográficas

Introducción

Los análisis comparativos de las experiencias de reforma del sector público más conocidos hasta la fecha nos informan de pocos resultados concluyentes que no estén fuertemente contextualizados desde el un punto de vista político, histórico e institucional (Pollit y Bouckaert, 2004; World Bank Independent Evaluation Group, 2008; Wollmann, 2003; Christensen y Laegrid, 2007; Lane, 1997). Existe una falta de claridad teórica en cuanto a las fuerzas y mecanismos que impulsan y hacen posible el cambio organizativo en el sector público. Se propone, en consecuencia, la necesidad de trascender el carácter descriptivo, prolijo y de frecuente inclinación normativa de los estudios sobre las reformas públicas, a través de una mayor atención analítica al objeto final de investigación que está constituido por las propias organizaciones públicas. A estos efectos, procede constatar que la teoría de las organizaciones presenta una gran dispersión y fraccionamiento, lo cual supone un obstáculo a la acumulación y progresión en el conocimiento de las organizaciones, de su naturaleza, funcionamiento, evolución y transformación (Lewin y Volberda, 2003; Demers, 2007).

Sin embargo, el nuevo marco de análisis institucional, con su marcado acento interdisciplinar y evolutivo, abre una prometedora vía para profundizar en el análisis organizativo a partir de un repertorio coherente de categorías básicas y generales adaptadas al estudio de las interacciones sociales estructuradas, y de la utilización amplia y flexible de herramientas formales como la teoría de juegos (Aoki, 2001, 2007 y 2010). Se trata de una vía incipiente que requiere de una labor de síntesis, especificación conceptual y de categorías, y de un esfuerzo de modelización aplicada al dominio organizativo a partir de herramientas como la teoría de juegos y el análisis de redes.

El estatus científico que goza hoy en día el estudio de las organizaciones privadas y públicas no parece todavía corresponder a la relevancia que las mismas juegan en el desarrollo de las sociedades abiertas modernas. La trascendencia del dominio organizativo viene precisamente siendo confirmada por los análisis históricos y económicos realizados bajo la nueva óptica institucional, los cuales amplifican hallazgos seminales previos de distintas escuelas de pensamiento institucional. En correspondencia con ello, a lo largo del presente texto se exponen de modo sucinto algunas líneas de análisis institucional que posibilitan una resolución consistente del nexo recíproco entre institución y organización, detallándose las categorías y criterios metodológicos que se estiman más esenciales.

En este mismo orden de cosas, se subraya el carácter básicamente cognitivo de las estructuras y equilibrios auto-reforzados que conforman a las organizaciones

contemporáneas. Se pone, asimismo, de relieve que muchos mecanismos básicos de cooperación son comunes a las diversas formas de acción asociativa, sean estas organizativas, comunitarias o de mercado. Se insiste en la importancia de los sistemas de gobierno comunitario, no sólo a efectos de la acción colectiva en general y para la cobertura de los huecos de la acción estatal, sino por lo que respecta a la constitución de la arquitectura organizativa de las corporaciones privadas y públicas donde los recursos de conocimiento sustentados en grupos o comunidades de trabajo resultan cada vez más decisivos a la hora de lograr la eficacia en la acción conjunta que pretenden. Y se recapitulan, luego, de forma global todos estos enfoques de análisis institucional a partir de la reciente propuesta unificadora de las disciplinas del comportamiento que realiza Herbert Gintis (2009).

En la última parte del documento, se efectúa un intento de aplicación empírica del enfoque adoptado a través de un borrador inicial de agenda para estudiar el cambio organizativo en los ayuntamientos españoles de gran población, esbozándose de forma somera los factores que se estiman críticos desde una óptica convergente entre lo institucional y lo organizativo, y que deberían ser objeto de una investigación preferente y en detalle bajo la perspectiva propuesta.

En este sentido, la problemática del cambio organizativo en la Administración Local española y, en particular, en los ayuntamientos de gran población, apenas ha merecido atención desde una perspectiva analítica y sistémica, que esté sustentada en modelos de comportamiento que integren los factores institucionales junto a otros aspectos organizativos relacionados con las estructuras, los procesos, las estrategias, el liderazgo, y las motivaciones de los distintos agentes y grupos. Hay un vacío respecto a la identificación precisa de las fuerzas y dinámicas que resultan decisivas en el cambio organizativo e institucional de la Administración Local, mientras que se dispone de una sobreabundancia de recetas estereotipadas en términos de técnicas de gestión, o de diagnósticos de malfuncionamientos para los que no se enuncian estrategias correctoras efectivamente adaptadas al contexto organizativo.

1. La reforma del sector público: alcance y contenido

La reforma del sector público viene apareciendo desde principios de los años ochenta del pasado siglo como un tópico reiterado en los informes y conferencias de organismos internacionales, sean éstos la OCDE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la misma Unión Europea (ver, por ejemplo, OCDE, 1998). Asimismo, distintos gobiernos nacionales, correspondientes a países con diferente grado de desarrollo económico y dispar tradición institucional y administrativa, la han proclamado en alguna ocasión objetivo político formalmente prioritario. Una necesidad publicitada que, con cierta frecuencia y ligereza, parece colocarse por encima de una reflexión rigurosa y en profundidad sobre la materia.

La alusión a la reforma del sector público puede traer consigo referencias a contenidos políticos, organizativos y de gestión muy heterogéneos, y alcances en cuanto a escala y ámbito institucional igualmente discordantes. En este amplio contexto la faceta de la

reforma del sector público que centra nuestra atención la constituyen los cambios que afectan a las estructuras y procesos que caracterizan a la denominada gestión pública. No obstante, acotar este objeto de estudio requiere con carácter previo un mínimo de análisis sistémico que lo encuadre adecuadamente en el marco global de los movimientos de transformación que han sacudido a buena parte de los sectores públicos a lo largo de las últimas décadas. Un aspecto que estimamos no suele ser suficientemente valorado en toda su trascendencia ni en todas sus dimensiones. Y que, sin embargo, resulta relevante porque los cambios experimentados o planeados para la gestión pública guardan muchas veces una estrecha vinculación, o son espoleados, por modificaciones sustantivas en la orientación de las políticas macroeconómicas, por reformas estructurales en la economía de las naciones, por ajustes a cambios drásticos en el entorno económico internacional, o por exigencias derivadas de las relaciones con organismos supranacionales. Asimismo, reformas constitucionales o administrativas de largo alcance suelen conllevar alteraciones en la configuración y funcionamiento del sector público en sus distintos niveles organizativos y de implantación territorial.

Todo este influjo transformador, que viene articulado políticamente de arriba a abajo, resulta obvio si atendemos, por ejemplo, a los diez aspectos críticos referidos a la política económica que caracterizan al denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), y que constituyeron las condiciones básicas de referencia para organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a la hora de condicionar sus ayudas y prestaciones financieras a los distintos gobiernos, particularmente de países en vías de desarrollo. Estos requerimientos se refieren a: déficits fiscales, prioridades en el gasto público, reforma impositiva, tipos de interés, tipo de cambio, política comercial, inversión directa extranjera, privatización, desregulación, y derechos de propiedad. En este orden de cosas, las condiciones de acceso a la integración en la Unión Europea, e incluso determinadas directrices europeas, suponen también un corpus normativo que termina, en ocasiones a través de cambios en la arquitectura institucional, repercutiendo en numerosos aspectos micro de la realidad de las administraciones públicas, por ejemplo, en cuanto a la orientación y características de los procedimientos administrativos que tienen impacto en el funcionamiento del mercado único (Instituto Nacional de Administración Pública - OCDE, 2008). Asimismo, en tiempos recientes hemos sido testigos de cómo coaliciones de agentes relevantes en los mercados financieros internacionales son capaces de imponer condiciones de ajuste macroeconómico a naciones desarrolladas que pretenden financiar su deuda soberana en estos mercados, y de cómo éstas desencadenan el anuncio de una serie de reformas políticas y administrativas, o bien introducen de facto restricciones financieras que de manera inevitable y sustancial modifican las circunstancias de funcionamiento de numerosos ámbitos del sector público (Cottarelli y Schaechter, 2010; Soros, 2010; Boyer Salvador, 2009).

Rochet, Keramidas y Bout (2007) alteran el acento que aquí queremos dar prelación. Consideran las situaciones de crisis como oportunidades para implementar estrategias de cambio y reforma que deben, para que sean efectivas, haber sido previamente reflexionadas y diseñadas. Sin que se pretenda contradecir este enfoque de gestión estratégica, lo que por el contrario tratamos de poner de relieve es la importancia de los contextos generales de crisis, que traen consigo y favorecen un replanteamiento de los

presupuestos institucionales en los que se basan las políticas públicas, en su calidad de desencadenantes de reformas amplias en el sector público. De hecho, la secuencia histórica de grandes reformas parece estar vinculada a estos contextos críticos, en los cuales suelen tener especial incidencia los complejos ideológico-políticos que actúan como revulsivo y proporcionan, a veces incluso arrogándose una legitimidad excluyente, las claves de interpretación de dicha realidad crítica.

2. La gestión pública y el dominio organizativo

Hecha esta salvedad en cuanto a los factores y fuerzas globales que moldean o delimitan los campos de actuación de la gestión pública procedería entonces una aproximación que la acote desde el punto de vista conceptual. A este respecto podrían caber distingos históricos y técnicos entre administración pública y gestión pública, cuestiones bien planteadas en la literatura académica sobre el tema (Lynn, 2006), pero que desde la óptica adoptada en este trabajo, que se encuadra en el contexto del gobierno democrático contemporáneo, no contribuyen al avance con ningún aporte conceptual significativo. Asimismo, habría quien argumentara que resulta pertinente diferenciar entre dirección política y gestión, o entre aquella y la dirección técnica. Sin embargo, estimamos que anticipar el debate sobre tal sensible diferenciación oscurecería el análisis de la gestión pública en el sentido amplio en la cual la pretendemos situar. Afrontar la tensión entre política y gestión requiere de un esquema amplio de análisis que permita desvelar sus mutuas interrelaciones dentro del ámbito general de la gobernanza democrática.

Bajo la perspectiva adoptada, entendemos, entonces, que la gestión pública viene definida por el conjunto de actuaciones, conocimientos y valores que configuran y manejan las estructuras y los procesos característicos de las organizaciones públicas en los gobiernos democráticos contemporáneos. La materia objeto de la gestión pública es, pues, la organización pública en sus distintas formas, relaciones y actividades. La reforma del sector público que nos ocupa de modo preferente tiene que ver con el cambio en la gestión pública, el cual, a su vez, tiene por finalidad promover, facilitar o impulsar el cambio en las organizaciones públicas. Por tanto, reforma y gestión remiten a la organización pública como realidad sustantiva sobre la que operan y de la que forman parte.

Si es el dominio de lo organizativo lo que constituye la esencia de la gestión pública, y de los procesos de reforma del sector público a que ésta debe atender, es la teoría de las organizaciones, de su constitución y transformación, de su relevancia e inserción social y económica, la que debe presidir su estudio, comprensión y desarrollo práctico. La realidad actual de la teoría de las organizaciones nos habla de la trascendencia que éstas tienen para el bienestar de las sociedades, de la compleja y multifacética realidad que las componen, y de su inserción en el entorno social a través de muy diversos canales y dimensiones. Asimismo, esta disciplina da cuenta con gran riqueza de detalle de la variedad de experiencias que conforman la vida de las organizaciones. A pesar de ello, la teoría de las organizaciones, y sus derivaciones en cuanto a las teorías del cambio organizativo y de las estrategias organizativas, nos presenta al día de hoy un panorama

teórico y metodológico disperso y fraccionado, que sin duda demanda esfuerzos cognitivos innovadores para hacer posible saltos cualitativos en la comprensión específica de la problemática y del cambio en la gestión pública.

3. La variedad en las experiencias de reforma del sector público

Un síntoma derivado y final de esta debilidad, referida a la falta de consistencia teórica y analítica en el campo de la teoría organizativa, es la recurrente ausencia de concreción teórica, que permita una eficaz acumulación de conocimiento, y de formulación de estrategias prácticas de validez general, en los resultados de los diversos estudios comparativos sobre las reformas en el sector público que se han llevado a efecto en el ámbito internacional (Pollit y Bouckaert, 2004; World Bank Independent Evaluation Group, 2008; Wollmann, 2003; Christensen y Laegrid, 2007; Lane, 1997).

El movimiento de la nueva gestión pública (New Public Management), que tuvo sus inicios más sobresalientes en países como Nueva Zelanda a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, se caracterizó por un recetario estricto orientado a la introducción de incentivos de mercado en las actividades del sector público: agencialización, gerencialismo, externalizaciones, contractualismo, incentivos monetarios y competitivos, etc. La fuerte impronta ideológica del movimiento obtuvo una elevada legitimación a resultas de la crisis ostensible de las políticas fiscales de corte keynesiano y de la conformación de un nuevo paradigma en las políticas macroeconómicas que tuvo una de sus cristalizaciones más representativas en el citado “Consenso de Washington”. Al mismo tiempo, la eficacia propagandística del movimiento derivó del robusto sostén teórico que le proporcionaba en sus modos más esquemáticos el nuevo análisis microeconómico de la elección pública (Buchanan, 1993; Mueller, 1997; Peacock, 1995; McNut, 1996), la economía contractual y de costes de transacción y la teoría de agencia (Williamson, 1985, 1996; Milgrom y Roberts, 1993; Dixit, 1996; Besley, 2007) (Wallis, Dollery y McLoughlin, 2007). Junto a ello, y con igual o superior relevancia, se situaba la inspiración práctica que suministraban las nuevas técnicas de gestión provenientes de las corporaciones privadas: dirección estratégica y por objetivos, sistemas de calidad total, técnicas de control presupuestario, reingeniería de procesos, etc. (Ferlie, Lynn y Pollit, 2005; Osborne y Gaebler, 1994; Osborne y Plastrik, 1998; Micklethwait y Wooldridge, 1998).

Una vez pasada esta primera oleada reformadora de intensa carga ideológica y alta eficacia comunicativa y publicitaria, se hace patente un giro hacia la recapitulación sobre la experiencia habida, sobre todo en los países donde este movimiento reformador en sus formas más puras tuvo superior incidencia, mayormente países anglosajones (Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Gran Bretaña) (Pollit y Bouckaert, 2004; Wollmann, 2003; Christensen y Laegrid, 2007). Dos son las conclusiones de interés a nuestros efectos que pueden extraerse de esta recapitulación. De una parte, el impacto de arrastre que tuvo en su momento el sólido, aunque no necesariamente consistente, conglomerado ideológico-político de la nueva gestión pública a la hora de llevar a cabo, y en ocasiones de imponer en contra de las tendencias mayoritarias en la opinión pública y en los colectivos de trabajadores públicos, reformas organizativas y de

gestión con cierto grado de radicalidad, que no venían avaladas por claras evidencias y resultados empíricos. De otro lado, la amplia diversidad de estrategias aplicadas y de resultados obtenidos a pesar de que estos países compartían tanto un similar fervor reformista como una parecida permeabilidad institucional a las reformas a tenor de los itinerarios históricos y rasgos funcionales y jurídicos de sus sistemas administrativos.

Esta diversidad de estrategias aplicadas se ve acrecentada por el hecho de que en las fases socio-políticas más recientes se vuelven a evaluar determinadas medidas organizativas y de gestión adoptadas previamente en razón de los resultados habidos, reformulándose su esquematismo contractualista y su naturaleza contradictoria con lo que ahora se acepta son valores públicos que, debido precisamente a su carácter, vienen definidos por mecanismos políticos y relacionales ajenos a la lógica propia del mercado (Moore, 1998; O'Flynn, 2007). De hecho, y sin que el impulso de la nueva gestión pública haya en absoluto desaparecido del todo, algunos analistas de la problemática de la reforma del sector público empiezan a hablar de estado neo-weberiano, en contraposición a la visión más economicista y unilateral que se le suele achacar al citado movimiento de la nueva gestión pública. Se trataría de una evolución de la organización administrativa tradicional de carácter profesional que incorporaría ciertos elementos y acentos de las técnicas de gestión y organización cuya importancia ha revelado la reciente experiencia reformadora (Pollit y Bouckaert, 2004; Christensen y Laegrid, 2007).

En la medida que se amplía el espectro de países cuyos procesos de reforma de la administración pública se someten a un análisis comparativo, la variedad de estrategias adoptadas en la práctica, el escalonamiento y foco de las reformas, y los resultados en términos de arquitectura organizativa y modos de gestión, se multiplica igualmente. Los aspectos contextuales referidos a la trama institucional, a sus inercias, tradiciones y sendero de dependencia, se constituyen en los factores principales, que no los únicos, que provocan la heterogeneidad en los caminos seguidos por las reformas y la dispersión en los resultados obtenidos a través de medidas y actuaciones de similar formulación inicial.

3.1. Rasgos identificadores del movimiento de la nueva gestión pública

Existen distintas variantes de esquemas que tratan de acotar los rasgos identificadores del movimiento de la nueva gestión pública, uno de los más completos y sintéticos es el planteado por Christopher Pollit (2003), el cual podemos resumir del siguiente modo:

1. Cambio en el foco de los sistemas de gestión y en los esfuerzos públicos desde los inputs y procesos hacia los productos y resultados finales.
2. Cambio hacia una mayor medida y cuantificación, especialmente bajo la forma de indicadores de actuación y/o estándares explícitos.
3. Preferencia hacia formas organizativas más especializadas, adelgazadas, horizontales y autónomas, a diferencia de las organizaciones grandes, multi-propósito, jerárquicas y departamentales.

4. Sustitución de previas relaciones formales y jerárquicas por contratos o relaciones parecidas a las contractuales.
5. Una mucha mayor utilización de los mecanismos de mercado o cuasi-mercado para la provisión de los servicios públicos.
6. Énfasis en la calidad del servicio y en la orientación hacia el consumidor.
7. Una ampliación y difuminado de las fronteras entre el sector público, el sector de mercado y el sector voluntario.
8. Un cambio en las prioridades en los valores desde el universalismo, la equidad, la seguridad y la resistencia, hacia la eficiencia y el individualismo.

3.2. Un modelo descriptivo de reforma del sector público

Pollit y Bouckaert (2004) proponen un sencillo modelo de reforma de la gestión pública que resulta útil en su calidad de guía global descriptiva de una realidad que es, sin duda, sumamente compleja y diversa.

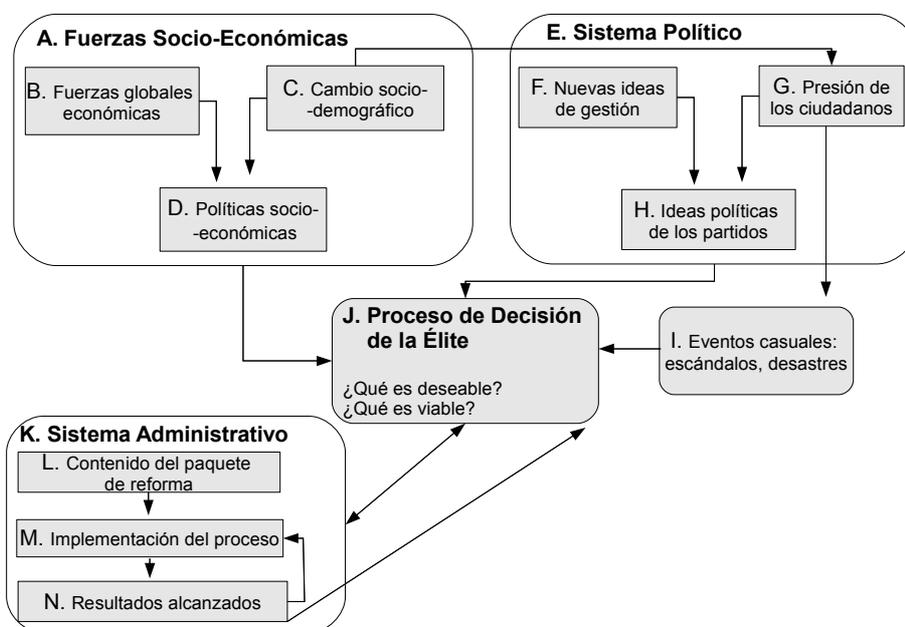


Figura 1. Un modelo de reforma de la gestión pública

Fuente: Pollit y Bouckaert (2004)

3.3. La dispersión teórica y conceptual en el análisis organizativo

En buena parte de la literatura sobre reformas en el sector público, sobre gestión pública, e incluso en la misma literatura general sobre teoría organizativa y sobre gestión de organizaciones (management), parecen predominar enfoques sesgados sobre la naturaleza de las organizaciones desde la óptica disciplinar (sociológico, económico o psicológico, con sus correspondientes derivaciones hacia lo cultural, grupal, cognitivo,

contractual, evolutivo, motivacional, etc.), o se aprecian esfuerzos de integración que carecen de un auténtico replanteamiento unitario de los fundamentos teóricos en que se sustentan, sobre todo, en cuanto a los modelos de comportamiento que los soportan. La cuestión resulta algo llamativa si, además, tenemos en cuenta que el nuevo resurgir del análisis institucional, que viene atravesando en las últimas décadas a las ciencias sociales, y de forma notoria a la economía, la sociología y la teoría política, apenas ha tendido puentes sólidos hacia un estudio integral de las organizaciones, salvo en desarrollos muy recientes (Aoki, 2001, 2007 y 2010), o en incursiones especializadas y con pocos nexos entre sí de marcado carácter sociológico (Powell y DiMaggio, 1991; Scott, 2008; Greenwood, Oliver, Suddaby y Shalin-Andersson, 2008) o económico (Williamson, 1985, 1996; Milgrom y Roberts, 1993; Roberts, 2004).

Una muestra significativa de la dispersión conceptual y el fraccionamiento teórico en el terreno del análisis organizativo la encontramos en las clasificaciones empleadas en la literatura especializada sobre las teorías organizativas, las teorías sobre el cambio organizativo y las escuelas de gestión estratégica.

Henry L. Tosi (2009) propone el siguiente esquema sintético de clases de teorías organizativas.

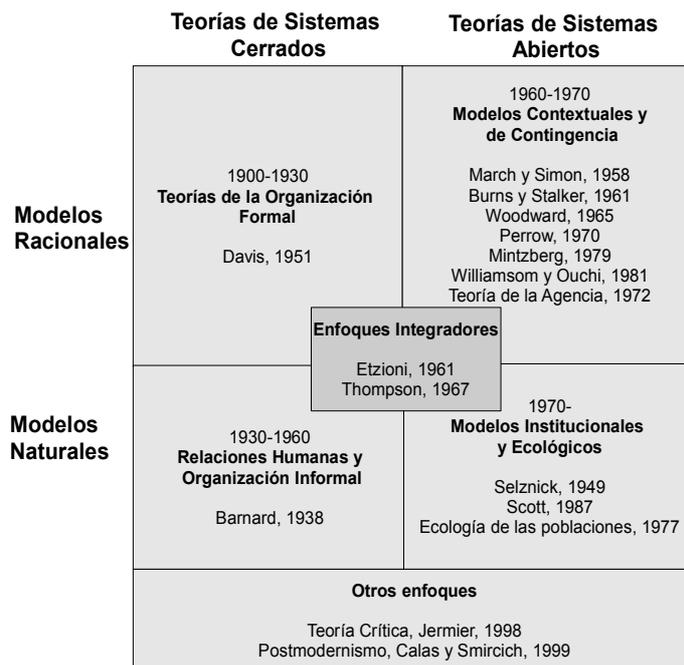


Figura 2. Clasificación de las teorías organizativas.

Fuente: Tosi (2009)

Lewin y Volberda (2003) resultan a nuestros efectos más informativos y emplean un criterio menos compacto e historicista, utilizando la tensión entre selección por el

entorno y adaptación organizativa como eje de clasificación, a la vez que otorgan más relevancia a las teorías que tienen su origen en la economía y en el management.

Tabla 1. Teorías organizativas de un solo enfoque que informan del discurso de adaptación – selección			
Raíces teóricas	Paradigma dominante	Selección/ Adaptación	Implicaciones para la gestión
Sociología	Ecología de las Poblaciones	Selección de la población e inercia estructural.	La gestión crea poca diferencia. Su preocupación consiste en centrarse en lo que se hace mejor hasta que ello es rechazado.
	Teorías Institucionales	Isomorfismo de la población basado en normas industriales y lógicas compartidas.	Estrategia para alinear la forma organizativa con las normas y valores que prevalecen institucionalmente y con la lógica de las poblaciones dominantes.
Economía	Organización Industrial	Nivel de atracción de la industria y ventaja competitiva dentro de esa industria.	Escoger una industria atractiva, definir la frontera de rendimiento para una estrategia genérica, reducir la rivalidad intraindustrial y crear barreras de entrada.
	Costes de Transacción	Minimización de los costes de transacción internos y entre las empresas.	Focalizarse en los costes relativos de coordinación de las transacciones internas respecto a las externas a la firma con el fin de minimizarlos.
	Teoría del comportamiento de la firma	Satisfacción a múltiples agentes participantes, inercia estructural debido al exceso de confianza, a la inclinación por evitar la incertidumbre y al descuido.	Reestructuración periódica y racionalización. La exploración para innovar requiere el propósito estratégico de dedicar espacio para ello. Negociar con el entorno para reducir la incertidumbre.
	Teorías evolutivas	El éxito refuerza las mejoras incrementales y la proliferación de rutinas que son fuente de inercia (costes hundidos, compromisos,	Los gestores deben superar las preferencias por mejoras en habilidades anteriores y ya establecidas que resultan en innovaciones

Tabla 1. Teorías organizativas de un solo enfoque que informan del discurso de adaptación – selección

Raíces teóricas	Paradigma dominante	Selección/ Adaptación	Implicaciones para la gestión
		estructuras sociales).	incrementales.
	Teoría de la dependencia de recursos	Las organizaciones tienen discreción y poder para dar forma y promover entornos que representan oportunidades por sí mismos para alternativas estratégicas. La reducción de la dependencia y la reestructuración de la dependencia mediante estrategias genéricas para controlar o promover el entorno.	Los gestores deben reducir la incertidumbre ambiental mediante la selección, promoción y/o negociación con el entorno. Controlar y modelar el acceso a los recursos por medio de una mezcla de reducción de la dependencia y reestructuración de las estrategias.
	Teoría de la firma basada en los recursos	Los recursos idiosincráticos son la base de la ventaja competitiva sostenida, la ambigüedad causal a la hora de evaluar las ventajas competitivas centrales propias y de la competencia son fuente de una actuación por debajo del óptimo.	Maximizar la única competencia central, corrigiendo la ambigüedad causal a la hora de juzgar las competencias centrales propias y de los competidores.
	Capacidades dinámicas / Teoría de la firma basada en el conocimiento	La ventaja competitiva sostenida está basada en capacidades dinámicas y en el capital intelectual.	Focalizarse en la creación de conocimiento y en la integración, continua y renovada, de la base de conocimiento.
Estrategia y diseño organizativo	Teoría de la contingencia	El entorno es la fuente que causa la variación en el rendimiento.	La alta gestión debe interpretar y reaccionar a los cambios en el entorno, manteniendo el ajuste adecuado a través de cambios en la forma organizativa.
	Elección estratégica	Variación en los resultados de las actuaciones a partir de los cambios en el entorno y de las modificaciones inducidas en el mismo	Los gestores deben lograr la adaptación dinámica monitorizando y dando forma al entorno.

Tabla 1. Teorías organizativas de un solo enfoque que informan del discurso de adaptación – selección

Raíces teóricas	Paradigma dominante	Selección/ Adaptación	Implicaciones para la gestión
		por la firma.	
	Aprendizaje Organizativo	Variación en los resultados de las actuaciones a partir de los cambios en el entorno y de la habilidad organizativa para adaptarse a través del aprendizaje.	Los gestores necesitan equilibrar el bucle sencillo y el doble buche en el proceso de aprendizaje.
	Ciclo de vida / Equilibrio puntuado	Los períodos de adaptación y consolidación son seguidos por períodos de cambio radical que suponen destrucción de competencias.	Los gestores deben anticipar el cambio radical manejando la dicotomía entre innovación incremental y radical.

Fuente: Lewin y Volberda (2003)

Christiane Demers (2007), por su lado, efectúa una exhaustiva clasificación de las teorías del cambio organizacional, que divide en tres períodos históricos que se inician inmediatamente después de la I^a Guerra Mundial y que responden a preocupaciones y énfasis distintos en gran medida derivados del contexto histórico respectivo. Llama la atención la escasa presencia en esta clasificación de las aportaciones microeconómicas provenientes de la nueva economía institucional.

Tabla 2. Clasificación de las teorías del cambio organizativo

Perspectivas del período	Enfoque del cambio	Rasgo distintivo
Adaptación o Selección	Adaptación Racional	Adaptación funcional y deliberada a un entorno incierto
	Adaptación Orgánica	El entorno determina el cambio interno de forma imprevista
	Ciclo de Vida	El paso del tiempo determina por sí mismo las etapas del ciclo vital organizativo
	Ecología de las Poblaciones	El entorno es una jungla económica que establece el marco donde se debate la supervivencia organizativa, que puede requerir grandes reorganizaciones
	Nuevo Institucionalismo	Centralidad de las reglas y las normas en un cambio organizativo continuo y gradual

Tabla 2. Clasificación de las teorías del cambio organizativo		
Perspectivas del período	Enfoque del cambio	Rasgo distintivo
Transformación o Evolución: el punto de vista de la gestión	Enfoque Configuracional	Rápida destrucción y reconstrucción organizativas a través del diseño e implementación de nuevas estrategias y estructuras
	Enfoque Cognitivo	Conversión organizativa abrupta promovida por la nueva visión del gestor
	Enfoque Cultural	Desarrollo de nuevos símbolos que alteren los valores y las normas encarnadas en la estrategia y la estructura de la organización
	Enfoque Político	Gestión de las relaciones de poder y de los recursos por parte de la alta dirección y de los mandos intermedios
Transformación o Evolución: el punto de vista organizacional	Enfoque Configuracional	Múltiples trayectorias organizativas de las cuales el gestor es el arquitecto
	Enfoque Cognitivo	Proceso colectivo de creación de sentido, en el que el gerente y otros agentes actúan como creadores
	Enfoque Cultural	Todos los actores son agentes simbólicos
	Enfoque Político	Todos los actores son operadores políticos
Buscando el cambio desde dentro: perspectiva de la evolución natural	Enfoque del aprendizaje de comportamiento	Sistema de aprendizaje por medio de la experiencia, caracterizado por una tensión básica entre la preservación y la creación de conocimiento, que se inserta en rutinas y procedimientos, y en el cual participan todos los miembros de la organización
	Enfoque evolucionista	Ecosistema que se auto-replica por medio de una combinación de rutinas, y en el que interviene intencionadamente o no cada miembro de la organización
	Enfoque de la complejidad	Las organizaciones son sistemas complejos adaptativos sometidos a cambios pequeños o radicales con efectos indeterminados, y que producen una tensión constante entre el orden y el desorden

Perspectivas del período	Enfoque del cambio	Rasgo distintivo
Buscando el cambio desde dentro: perspectiva de la dinámica social	Enfoque radical	Los gerentes son los agentes del cambio que persiguen un refuerzo en el régimen de control que no resuelve la tensión básica entre capital y trabajo
	Enfoque postmoderno	Los agentes son artefactos culturales a resultas de un discurso nuevo que no provoca un auténtico cambio sino juegos de lenguaje
	Enfoque discursivo	La organización como red de conversaciones en la que se constituye de forma mutua un discurso que puede posibilitar el cambio
	Enfoque centrado en la práctica	La organización está integrada por comunidades de prácticas con patrones emergentes y temporales de acción. La acción y el aprendizaje derivan de las situaciones concretas y de la posibilidad de improvisación frente a las mismas

Fuente: Christiane Demers (2007) y elaboración propia

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2009), por último, distinguen de manera muy clara y sintética diez escuelas diferentes de pensamiento por lo que se refiere a la formación estratégica en las organizaciones.

Escuela	Rasgo distintivo
Diseño	Proceso de concepción: congruencia/adecuación, competencia distintiva, análisis DAFO, formulación e implementación
Planificación	Proceso formal e instrumental: programación, presupuestación, escenarios
Posicionamiento	Proceso analítico: estrategia genérica, análisis competitivo, grupos estratégicos
Emprendeduría	Proceso visionario: golpe audaz, perspicacia, entendimiento, visión
Cognición	Proceso mental: esquema, marco, mapa, interpretación, estilo cognitivo
Aprendizaje	Proceso emergente: incrementalismo,

Tabla 3. Escuelas de formación estratégica	
Escuela	Rasgo distintivo
	estrategia emergente, creación de sentido, competencia central, atrevimiento
Poder	Proceso de negociación: negociación, conflicto, coalición, alianzas, agentes participantes, estrategia colectiva
Cultural	Proceso colectivo: valores, creencias, mitos, simbolismo
Ambiental	Proceso reactivo: adaptación, evolución, contingencia, selección, complejidad, nicho
Configuracional	Proceso de transformación: configuración, arquetipo, etapa, ciclo de vida, transformación, revolución, torneo, revitalización

Fuente: Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2009) y elaboración propia.

4. La poco reconocida trascendencia social y económica de las organizaciones

Las nuevas corrientes de análisis institucional otorgan y reconocen a las instituciones una relevancia central en el desarrollo social y económico, y lo hacen tanto en términos de su papel en la eficiencia estática de los sistemas socio-económicos, perspectiva de la asignación de recursos económicos, como en el ámbito de la eficiencia dinámica, óptica de la capacidad adaptativa de las sociedades a través de la experimentación, el aprendizaje, la innovación y la eliminación de fallos en el funcionamiento institucional (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004; Acemoglu, 2009; Harris y Lewis, 1995; North, 1990; North, 1993; North, 1995; North, 2005; North y Thomas, 1978; North, Wallis y Weingast, 2009; Olson y Kähkönen, 2000; Alonso y Garcimartin, 2008). A la par que se asienta y acepta esta perspectiva de estudio en el seno de las ciencias sociales, y se extiende su influencia en la concepción de las políticas públicas (The World Bank, 2001), empieza a mencionarse cada vez con mayor frecuencia la función sobresaliente que en estrecha simbiosis con la trama institucional juegan las organizaciones.

A estos efectos es reseñable que en el reciente trabajo de North, Wallis y Weingast (2009) se subraya la correlación positiva existente entre el número de organizaciones privadas y públicas presentes en los distintos países y el grado de desarrollo económico, social y político alcanzado por los mismos. Según esta línea de análisis, que coincide en estas apreciaciones con otras corrientes de estudio vinculadas al análisis del llamado capital social (Puttman, 1993; Fukuyama, 1998 y 2000), o al desarrollo histórico de las corporaciones empresariales (Chandler, 1962), las organizaciones tal y como las conocemos hoy son una invención social relativamente nueva y distintiva de las sociedades contemporáneas avanzadas. North, Wallis y Weingast (2009) relacionan su emergencia con la consolidación de órdenes sociales de acceso abierto, caracterizados

éstos desde el punto de vista organizativo por la existencia de instituciones que posibilitan el derecho individual a la creación de nuevas organizaciones. Ello supone la desaparición del derecho exclusivo a su constitución por parte de una determinada élite social. Este derecho exclusivo es característico del que denominan estado natural u orden social de acceso limitado, dentro del cual constituye un factor esencial para el equilibrio de poder político y económico entre los integrantes de dicho grupo social. Asimismo, el orden abierto posibilita la continuidad de la vida de las organizaciones más allá de la identidad y trayectoria de los individuos a las que aquellas se vinculan. Y, paralelamente, permite un cierto grado de impersonalización en las relaciones sociales a partir de las cuales se desarrollan las organizaciones, lo cual equivale, por ejemplo, a la ausencia o atenuación de requerimientos selectivos previos en términos de vínculos familiares, gremiales, o de servidumbre.

En consonancia con esto, North, Wallis y Weingast (2009) caracterizan del siguiente modo al patrón del orden social abierto:

1. Desarrollo político y económico.
2. Las economías experimentan en mucha menor medida crecimientos económicos negativos.
3. Sociedades civiles ricas y vibrantes con muchas organizaciones.
4. Gobiernos más grandes y descentralizados.
5. Relaciones sociales impersonales ampliamente extendidas, incluyendo el imperio de la ley, derechos de propiedad seguros, reglas de juego limpio y equidad, aspectos que suponen el mismo trato para todos.

Es pertinente señalar que la paulatina emergencia de las sociedades abiertas no altera únicamente las condiciones que posibilitan el nacimiento de las organizaciones privadas en su acepción moderna. La existencia, el desarrollo y la proliferación de las organizaciones privadas van unidas de forma inevitable a una correlativa transmutación de las organizaciones públicas. Estas adquieren su carácter netamente moderno al ampliar de forma apreciable y sustantiva su esfera de actuación, y al desarrollar funciones esenciales y complementarias respecto a las organizaciones privadas. Muestra de ello es la observación que efectúan North, Wallis y Weingast (2009) a partir del análisis estadístico que incluyen en su estudio:

“(…) Sin duda, el patrón más intenso es la relación positiva entre ingreso y tamaño de los gobiernos subnacionales, ambos como porción del los gastos totales públicos y como porción del P.I.B. Los países de ingresos altos crean y sostienen una red más densa de organizaciones públicas subnacionales. Los gobiernos en los países de ingresos altos tienen mayor tamaño porque proveen de más bienes públicos, incluidas autopistas e infraestructuras, educación, salud pública y programas de seguridad social. Además, proveen estos servicios de forma impersonal a todos los ciudadanos.”

Si algo ha demostrado con claridad el análisis institucional reciente es la componente indisociable de las tramas institucionales al momento de explicar el funcionamiento eficaz de las mismas y el de las organizaciones a que dan lugar. Las fallidas experiencias de transplante mecánico de instituciones, aisladas de un engarce a un tejido

institucional más amplio que las complementen, apoyen y refuercen, se puso de manifiesto con rotundidad en las políticas aplicadas inicialmente en los antiguos países de régimen comunista para impulsar su transición a la economía de mercado (Olson, 2000; Stiglitz, 2002). Las costosas deficiencias de estas políticas de trasplante institucional también han sido evidentes en diversos países en vías de desarrollo en el marco de las políticas de ayuda al desarrollo propiciadas por determinados organismos internacionales (Easterly, 2001; Rodrik, 2007). Todo ello debería bastar para superar de una vez el simplismo de la dicotomía antagónica público-privado, estado-mercado, en la cual se suelen enmarcar tales propuestas de implantación institucional. Una dicotomía que parece constituir un reduccionismo poco productivo, y que frena las posibilidades de desarrollo de estrategias institucionales más diversas y adaptadas a las condiciones locales específicas.

5. Instituciones y organizaciones: las organizaciones como sujeto y objeto institucionales

Sin embargo, la conceptualización de las relaciones entre instituciones y organizaciones no deja de plantear problemas de delimitación y de cierta laxitud analítica a la hora de integrar las organizaciones en el estudio de la emergencia de los procesos sociales de colaboración que, en ocasiones, terminan, precisamente, por adoptar una configuración organizativa. En los primeros trabajos de Douglass North (1990, 1991 y 1993; North y Thomas, 1978) las fronteras entre instituciones y organizaciones adquieren una fuerte categorización. Según Aoki (2001), North excluye a las organizaciones como categoría de institución porque su interés es entender el rol de las organizaciones como agentes del cambio institucional en el dominio político. Como bien es sabido, para este North las instituciones son las normas formales e informales y los mecanismos que aseguran su cumplimiento que configuran las reglas del juego social y económico, de modo que constriñen el comportamiento de los individuos y reducen la incertidumbre haciendo previsible las interacciones sociales. Las organizaciones, en cambio, representan un epifenómeno de la realidad institucional subyacente, son conjuntos de recursos materiales, humanos y cognitivos articulados por una jerarquía para desarrollar actividades dirigidas a determinados objetivos específicos. Por tanto, esta visión considera que las instituciones son el sustrato que hace posible a las organizaciones, y donde aquellas estarían compuestas por los contratos, los registros oficiales, los tribunales, las reglas y rutinas organizativas, incluso las creencias compartidas que hacen factible el funcionamiento organizativo.

No obstante, tal y como el mismo North parece reconocer posteriormente (en North, Wallis y Weingast, 2009), esta visión de las organizaciones resulta excesivamente encorsetada para dar cuenta atinada de la complejidad del fenómeno organizativo. En la medida en que el mismo concepto de institución se refuerza para incorporar de forma más clara e intensa los aspectos cognitivos y culturales que forman parte integrante de los contextos sociales, es decir, para poner de relieve los factores reguladores de las interacciones sociales que sobrepasan los comportamientos atomizados de los individuos y los incentivos materiales que el individualismo metodológico asocia a éstos, las organizaciones emergen como un objeto ineludible difícilmente separable de

la trama institucional y estrechamente imbricado con los procesos colaborativos y de acción colectiva.

W. Richard Scott (2008) plantea, a estos efectos, un interesante y completo modelo descriptivo de institución que, aunque tiene un acento eminentemente sociológico, refleja la naturaleza multifacética e integral de las instituciones, facilitando así el entendimiento de su proyección organizativa. Hay que advertir, sin embargo, que no puede considerarse que el modelo venga arropado por unos claros fundamentos analíticos unitarios. En el mismo se distinguen los siguientes aspectos:

Tabla 4. Pilares de las instituciones				
		Regulativo	Normativo	Cultural-Cognitivo
Características de los pilares	Bases del cumplimiento	Conveniencia	Obligación social	Dado por supuesto Entendimiento compartido
	Bases del orden	Reglas regulativas	Expectativas vinculantes	Esquema constitutivo
	Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
	Lógica	Instrumental	Apropiada	Ortodoxa
	Indicadores	Reglas Leyes Sanciones	Certificación Acreditación	Creencias comunes Lógicas compartidas de acción Isomorfismo
	Afectos	Temor, Culpabilidad / Inocencia	Vergüenza / Honor	Certidumbre / Confusión
	Bases de la legitimidad	Legalmente sancionada	Moralmente gobernada	Comprensible Reconocible Soportada culturalmente
Portadores institucionales	Sistemas simbólicos	Reglas Leyes	Valores Expectativas	Categorías Tipificaciones Esquema
	Sistemas relacionales	Sistemas de gobernanza Sistemas de poder	Regímenes Sistemas de autoridad	Isomorfismo estructural Identidades
	Rutinas	Protocolos Procedimientos operativos estandarizados	Trabajo Roles Obediencia debida	Guiones
	Artefactos	Objetos que cumplen con las especificaciones encomendadas	Objetos de convenciones de reunión y estándares	Objetos que poseen valor simbólicos

Fuente: Richard Scott (2008) y elaboración propia

En este orden de cosas es notorio señalar que el análisis institucional de la acción colectiva no suele conectar de manera expresa con la realidad omnipresente de las organizaciones, es el caso, por ejemplo, de los estudios realizados por Ostrom (1990, 2005, y Ostrom y Walker, 2003), sobre todo, respecto a los problemas de explotación de los bienes comunales, por Bowles y Gintis (1998 y 2002), por lo que se refiere al caso más general del gobierno comunitario, o por otros autores respecto a la evolución de las normas sociales que propician la colaboración social (Bowles, 2004; Basu, 2000; Ben-Ner y Putterman, 1998). A pesar de ello, la naturaleza colaborativa de los procesos que constituyen las organizaciones, incluso la dinámica grupal o comunitaria que de forma notoria tiene lugar en su seno, tienen necesariamente que compartir muchos de los factores que desencadenan los procesos de acción colectiva donde los mecanismos jerárquicos de gobierno, a diferencia de lo que ocurre en las organizaciones, apenas tienen presencia. Asimismo, es razonable suponer que la evolución de las normas sociales, que propician la colaboración y la coordinación entre los individuos, tienen una forja de creación importante en el dominio de las propias organizaciones.

5.1. Soluciones a la conexión institucional de las organizaciones: el análisis de Greif

Desde los nuevos presupuestos del análisis institucional, la vía de desarrollo teórico que parece más prometedora para resolver adecuadamente la interconexión entre instituciones y organizaciones la han iniciado en ámbitos de estudio diferenciados Avner Greif (2006) y Masahiko Aoki (2001, 2010). Bajo sus perspectivas, la distinción entre unas y otras queda apreciablemente diluida, ya que lo que entienden que es relevante desde el punto de vista analítico es el equilibrio de fuerzas autosostenido y retroalimentado que deriva de una determinada configuración de las pautas de comportamiento entre los individuos. Según Greif, hay que concebir las instituciones como un sistema de factores sociales que conjuntamente generan regularidad en el comportamiento, estando dicho sistema compuesto por elementos exógenos a los individuos y consistentes en reglas, creencias, normas y organizaciones. Las organizaciones son así una manifestación de las reglas, creencias y normas, a la vez que un vehículo esencial para su reproducción, difusión y modificación. Las organizaciones tienen, por tanto, una naturaleza dual, son elementos que forman parte de las instituciones, desde la perspectiva de tratar de explicar las regularidades en los comportamientos sociales, y son instituciones en sí mismas, desde la óptica de los miembros que las integran y cuyo comportamiento vehiculizan y condicionan.

Siguiendo a Greif (2006), diferenciaríamos del siguiente modo los elementos que integran las instituciones, los cuales en su globalidad generan determinadas regularidades en los comportamientos (por ejemplo: conducir de acuerdo a las reglas de circulación; y realizar intercambios impersonales sin dinero efectivo entre vendedores y titulares de tarjetas de crédito):

- *Las reglas* especifican el comportamiento normativo y proveen de un sistema cognitivo, de coordinación y de información. Por ejemplo: las reglas de

circulación; y las reglas de uso de las tarjetas de crédito y de su utilización fraudulenta.

- *Las creencias y las normas* proporcionan la motivación para seguir la reglas. Por ejemplo: las creencias y normas interiorizadas respecto a que los otros conductores y la policía de tráfico se comportarán de una determinada manera; y en cuanto a que las compañías de tarjetas de crédito tienen capacidad para controlar a los titulares de tarjetas, imponerles sanciones legales y perjudicar su historial crediticio.
- *Las organizaciones* producen y diseminan las reglas, perpetúan las creencias y las normas e influyen en el conjunto de creencias viables con relación al comportamiento. Por ejemplo: concejalías municipales de tráfico, departamentos de los distintos cuerpos de policía especializados en el control del tráfico; y compañías emisoras de tarjetas de crédito y autoridades legales con competencia en fraudes crediticios.

A la hora de explicar el cambio institucional y, por tanto, el cambio organizativo, Greif subraya el contenido cognitivo de las instituciones y la escasez de recursos cognitivos como factores principales que elevan los costes de transacción para crear nuevos elementos institucionales. El comportamiento generado por una institución se autoreforza y reproduce en la medida que está dentro de los parámetros relevantes del soporte institucional. Sin embargo, los cambios exógenos pueden minar a la institución en la medida que este autoreforzo responda a un conjunto pequeño de parámetros. De ahí que “el cambio institucional endógeno reflejará la influencia de las instituciones sobre la habilidad y motivación para experimentar, crear organizaciones y desarrollar nuevo conocimiento”. Por otro lado, “la influencia de elementos institucionales pasados sobre la selección institucional reflejará que ellos, más que las alternativas tecnológicamente viables, son parte de las condiciones iniciales que conducen a nuevas instituciones. Hay una asimetría fundamental entre los elementos institucionales heredados del pasado y las alternativas tecnológicamente viables. Crear nuevo conocimiento compartido, proveer coordinación por otros medios, generar nuevas creencias conocidas de forma común, y establecer una nueva moralidad, constituye una labor que consume tiempo, y es incierta y costosa de llevar a cabo. (...) La extensión de esta asimetría fundamental - los costes de transacción de crear nuevos elementos institucionales - depende, pues, de los detalles de las instituciones existentes.”

5.2. La analítica institucional de las organizaciones planteada por Aoki y su naturaleza cognitiva

Los trabajos de Aoki (2001, 2007 y 2010) se desarrollan en una línea similar de análisis de las instituciones entendidas como equilibrios de juegos dinámicos, pero con una orientación muy marcada hacia el estudio de las organizaciones contemporáneas. Los resultados de este esfuerzo demuestran, aunque todavía de una manera incipiente, que esta óptica de estudio, con la ayuda instrumental de la teoría de juegos y del amplio repertorio conceptual del análisis institucional de las interacciones sociales, abre una

prometedora avenida para el desarrollo de unos fundamentos analíticos unitarios de la teoría de las organizaciones. Es más, el amplio campo analítico en que se desenvuelven sus trabajos sobre las corporaciones de negocio posibilita una traslación fluida al terreno específico de la problemática de las organizaciones públicas, hasta el punto de que alguna de las tendencias que identifica en la evolución, en ocasiones convergente, de las formas organizativas corporativas privadas son extrapolables al ámbito público.

La concepción de las instituciones de Aoki, (2001), y por derivación la de las propias organizaciones, pone un acento mucho más acentuado en el componente cognitivo que amalgama su realidad múltiple y diversa. “Una institución es un sistema autosostenido de creencias compartidas acerca de cómo se juega un juego. Su sustancia es una representación comprimida de lo sobresaliente, de las características invariantes de un sendero de equilibrio, percibido como relevante para sus propias elecciones estratégicas por todos los agentes en el dominio. Como tal, la institución gobierna las interacciones estratégicas de los agentes de una manera auto-reforzada, al mismo tiempo que se reproduce por las elecciones actuales de dichos agentes en un entorno que cambia de forma continua.”

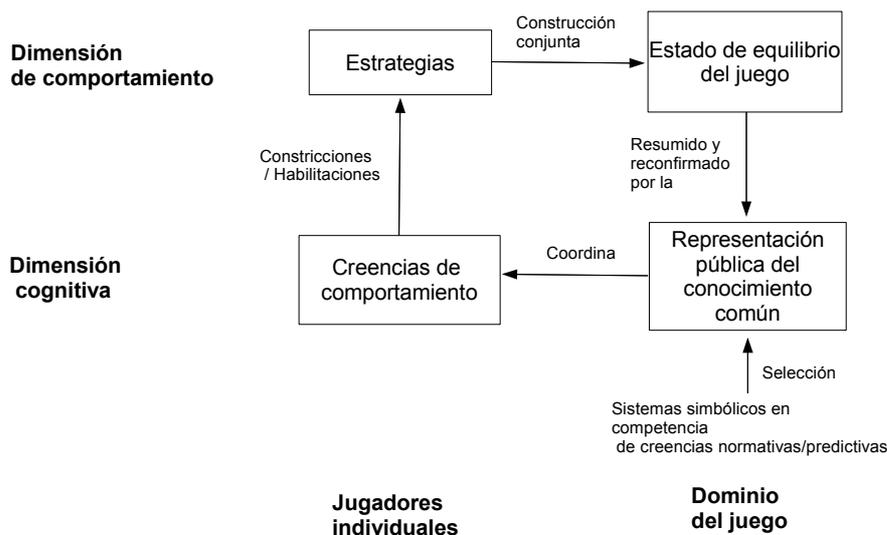


Figura 3. La institución como conjunto de creencias compartidas que se integra en una representación sumaria de un equilibrio.

La institución propiamente dicha vendría acotada por la dimensión cognitiva.

Fuente: M. Aoki (2001 y 2010) y elaboración propia

La unidad de análisis que propone Aoki es el dominio de un juego. Este dominio está compuesto por un conjunto de actores individuales y organizativos, y por un conjunto de acciones posibles en cada período para cada agente. Una combinación de acciones elegidas en un período conforma un perfil de acción, el cual determina la distribución de las recompensas entre los agentes del dominio. Aoki (2001) diferencia seis tipos básicos

de dominios que constituyen la economía de una sociedad. Estos dominios pueden ordenarse según una dimensión vertical, en razón del conjunto de elecciones simétrico o asimétrico (variación cualitativa de los conjuntos de acciones), y otra horizontal, relativa al conjunto variable o fijo de agentes (posibilidad de salir o ser excluido del juego). Múltiples instituciones son posibles en cada dominio, y éstas pueden evolucionar a través de diferentes dominios enlazadas por las elecciones estratégicas y coordinadas de los agentes, pudiendo dar lugar a arreglos institucionales globales.

- *Dominio de los bienes comunes*: el conjunto de agentes está compuesto por aquellos que usan recursos que son accesibles a cada uno de ellos y que los producen de forma conjunta, dándose por supuesto que es tecnológicamente costoso la exclusión de los posibles beneficiarios de dichos recursos.
- *Dominios comerciales o de intercambio económico*: los agentes están dotados de bienes privados que pueden intercambiar a voluntad.
- *Dominios de las organizaciones*: los agentes son capaces de producir bienes mediante acciones conjuntas y distribuirlos entre ellos. Estos dominios se distinguen del dominio de los bienes comunes, por un lado, en que los agentes pueden salir o ser excluidos del juego, y, de otra parte, en que los agentes se diferencian sobre la base de la división operativa y cognitiva del trabajo, la cual es coordinada mediante incentivos sistémicos por un agente focal o centralizado.
- *Campo organizacional*: dominio genérico que integra a los dominios de las organizaciones y en el cual las organizaciones son creadas a través del acoplamiento entre agentes provenientes de la población del dominio.
- *Dominio de la política*: el conjunto de agentes de este dominio contiene un agente focal o centralizado – el gobierno – provisto de un conjunto de elección de acciones asimétrico respecto a los otros agentes que son denominados agentes privados.
- *Dominio del intercambio social*: en este dominio los bienes y los males no económicos (símbolos sociales y lenguajes) que pueden afectar directamente a las recompensas recibidas por los agentes, tales como estima, aprobación/desaprobación, simpatía, acusación, negligencia benigna y otros, son entregados y/o intercambiados por obligaciones no específicas de reciprocidad.

Adentrándose en el dominio de las organizaciones Aoki (2010) conceptúa de manera minimalista a las corporaciones como asociaciones permanentes y voluntarias de personas naturales empeñadas en alguna actividad asociativa de propósito específico, que tienen una identidad única y que están encarnadas en organizaciones autogobernadas basadas en reglas. Entiende Aoki que las corporaciones contemporáneas están organizadas como “sistemas de cognición asociativa” y que este es un aspecto sobresaliente y fundamental para entender su funcionamiento y evolución actual. Es importante destacar que esta idea de las corporaciones, y los elementos analíticos que entraña, resultan igualmente válidos para las de carácter público, y no solo para las

corporaciones de negocio a las que se refiere preferentemente Aoki. De hecho, este autor señala, tal y como lo hace también Greif, que las municipalidades, las universidades y las organizaciones religiosas conforman históricamente los antecedentes de las corporaciones modernas. En todo caso, organizaciones públicas como los ayuntamientos y otras entidades de sector público encajan con precisión en el ámbito de la lógica corporativa que desde la perspectiva organizativa e institucional estudia Aoki. Comparadas con las corporaciones de negocio, en las corporaciones públicas aparecen otros agentes relacionados, si no enteramente distintos, con una presencia de diferente intensidad y extensión (ciudadanía, grupos de presión, medios de comunicación, cargos políticos electos, partidos políticos, directivos públicos, empleados públicos), y otro tipo de interacciones con el entorno institucional (leyes, gobiernos, parlamentos, tribunales, etc.), pero mantienen en común las mismas características antes citadas en cuanto a permanencia, identidad, autogobierno basado en reglas, o cualidad de sistemas de cognición asociativa.

Para el análisis de las formas organizativas de las corporaciones bajo esta óptica, Aoki (2001, 2010) plantea tres unidades elementales de cognición asociativa, que se refieren a modos genéricos de conexión informativa entre dos agentes o unidades de trabajo distintas cuya actividad tiene un objetivo común, sean estos equipos, departamentos u organizaciones. Estos modos de conexión cognitiva dependen de cómo es distribuida entre las unidades de trabajo la información relativa al proceso de trabajo y al segmento específico de los entornos de dicho trabajo:

- *Cognición encapsulada*: es más ventajoso para los agentes tener el conocimiento diferenciado o encapsulado, debido a lo cual éste no se comunica entre ellos. Los segmentos sistémicos (o globales) e idiosincráticos (o específicos) del entorno de trabajo son observados de forma independiente por ambos agentes o unidades, la representación cognitiva del entorno es distinta entre ellos y los resultados del proceso de información se oculta al otro. El entorno en el que se desenvuelven los agentes por lo que respecta al uso de recursos o herramientas cognitivas sería más competitivo que complementario. Ello puede derivar en errores cognitivos sincronizados en la misma dirección y en la congestión en el uso del fondo de estos recursos. Asimismo, los entornos de trabajo pueden ser muy distintos lo que favorece la ventaja de la encapsulación cognitiva.
- *Cognición compartida o asimilada*: el entorno es observado por ambos agentes y sus resultados son compartidos de modo que forman una representación cognitiva asimilada de dicho entorno. Esto lo pueden hacer de dos maneras, compartiendo la información codificada extraída de una misma red de información digital (inducida por red), o bien, juntando muestras de información no codificada que cada uno ha extraído separadamente del entorno para construir colectivamente una representación posterior (contextual). Las tareas de los agentes, y sus correspondientes decisiones, son más complementarias que competitivas, lo que conduce a que las decisiones sean coordinadas a partir del conocimiento compartido. Los costes de esta vía están relacionados con el esfuerzo para la comunicación y la construcción del consenso.

- *Cognición jerárquica*: solo una de las unidades está especializada en la observación del entorno y transmite de forma codificada sus observaciones a la otra unidad, lo cual conlleva posibles ajustes y errores de comunicación tanto en la transmisión (codificación, ruido) como en la recepción (descodificación). Este tipo de conexión resulta más ventajosa cuando los entornos de trabajo son muy parecidos y existen disparidades cognitivas entre los agentes.

Tabla 5. Ventaja comparativa de las unidades modales elementales de asociación cognitiva			
Tareas	Entornos		
	Distintos	Intermedios	Similares
Complementarias	(E) Encapsulada	(S) Asimilada	(H) Jerárquica
Competitivas	(E) Encapsulada	(E) Encapsulada	(E) Encapsulada

Fuente: Aoki (2010)

A partir de estas unidades modales cognitivas, y de una determinada especificación de los activos cognitivos de las corporaciones, Aoki (2010) elabora cinco modos genéricos de arquitectura organizativa (AO) con sus respectivas implicaciones para el gobierno corporativo (GC). Para ello subraya el carácter esencial que tienen los activos cognitivos a la hora de explicar la naturaleza de la AO y del GC. Estos activos adoptan tres modalidades básicas, cuyas relaciones mutuas de carácter vertical (jerárquicas o asimilativas) y horizontal (asimilativas o encapsuladas) resultan decisivas a dichos efectos. Se trata de los activos cognitivos de los gestores (ACG), los activos cognitivos de los trabajadores (ACT) y los activos físicos (AF). Es importante destacar que la relevancia de estos últimos cabe entenderla como una extensión de las relaciones bilaterales entre los dos primeros, ya que de dichas relaciones bilaterales dependen las características de la asignación de los derechos de control y uso sobre los activos físicos. Aoki apunta, incluso, algo más allá, en el sentido de que “si los activos cognitivos son esenciales desde el punto de vista bilateral, entonces la asignación de los derechos de control y uso de los activos físicos a cualquier partido dejará de ser un factor definitorio de la distribución del poder relativo de negociación entre los partidos, así como de sus incentivos.”

- *Modalidad H (jerárquica - encapsulada)*: los ACG son esenciales y el gobierno corporativo está basado en contratos de tipo privado. Los ACG son esenciales en el sentido de que el producto marginal de los ACT no puede mejorar sin la aportación de los ACG. Los ACT no son esenciales en cuanto que los ACG pueden mejorar su propio producto marginal sobre los AF, a pesar de que se disponga de ACT reclutados en el mercado laboral externo. Un caso extremo de esta modalidad de AO es la firma de tipo autoritario, propiedad del gestor, donde los trabajadores no tienen poder de negociación que exceda las condiciones de empleo determinadas por el mercado.
- *Modalidad G (asimilada - encapsulada/asimilada)*: modalidad de AO incrustada de relaciones bilaterales cuasi-esenciales entre ACG y ACT y de su co-gobierno.

La inversión en ACT de ocupación específica mejora la satisfacción marginal de los trabajadores y/o su productividad a través de la participación en el control parcial sobre los AF, incluso sin que exista una relación asociativa con un particular ACG debido a la potencial portabilidad de los ACT a través de las corporaciones. En otros términos, los ACG “individuales” no son esenciales para las cogniciones asociativas de los trabajadores, y, al mismo tiempo, los ACT “individuales” no son esenciales, pero pueden devenir cuasi-esenciales debido a la inversión que se ha hecho en ellos. Remite a las prácticas tradicionales de la empresa alemana.

- *Modalidad S (asimilada - asimilada)*: las contribuciones cognitivas de los ACG y los ACT al objetivo organizacional son inseparables porque la asimilación cognitiva hace que sus productos marginales no sean individualmente distinguibles, y su diferenciación queda, por tanto, en la ambigüedad. Es decir, la AO obedece a una lógica de “equipo”. Por otro lado, ambos, los ACG y los ACT, son simétricamente cuasi-esenciales uno respecto al otro, de manera que sus productos marginales no pueden mejorarse de forma unilateral mediante el control de los AF por parte de uno de los partidos y sin que haya una colaboración mutua. La modalidad de AO tiene reminiscencias de las corporaciones japonesas anteriores a los años noventa del pasado siglo.
- *Modalidad SV (asimilada – encapsulada)*: gobierno tipo torneo con potencial esencialidad de los ACT. Activos potencialmente esenciales pueden ser encapsulados en compañías start-up, pero su potencial sólo puede ser realizado ex post si estas firmas se prueban como ganadoras en un torneo competitivo. Hay un alto grado de incertidumbre en este tipo de modalidad de AO que suele tener presencia en clusters de empresas start-up.
- *Modalidad RE (jerárquica – asimilada/encapsulada)*: AO con esencialidades recíprocas entre los ACG y los ACT y monitorización externa de las mismas. Ni los ACG ni los ACT pueden incrementar sus respectivos productos marginales meramente mediante el control de los derechos de uso de los AF y en la ausencia de la cooperación de los otros. Con la finalidad de utilizar productivamente los AF los gestores necesitan estar asociados con los ACT, de manera que se posibilite la implementación de una estrategia única. Al mismo tiempo, los trabajadores necesitan de la estrategia de los ACG para asegurar el uso productivo de los ACT, al margen de si pueden controlar parcialmente el uso de los AF. De este modo los ACG y los ACT devienen recíprocamente esenciales. El sustrato de esta AO es que la complejidad de las tareas en el nivel operacional requiere activos de alto nivel cognitivo que no pueden ser sustituidos por los derechos de uso y control sobre los AF por parte de ACG. Ejemplos de esta modalidad se encuentran en organizaciones que son intensivas en conocimiento, organizaciones profesionales, compañías de consultoría, y equipos creativos en el terreno de las artes, la investigación o los deportes.

5.3. Tendencias dominantes en la evolución cognitiva de las arquitecturas organizativas

Es importante señalar que estos arquetipos de AO pueden verse mezclados en distinto grado en la realidad efectiva de las corporaciones públicas y privadas. A estos efectos Aoki (2010) resalta que el rasgo de las esencialidades recíprocas entre los ACG y los ACT (modalidad RE) se manifiesta de modo sobresaliente en la evolución de algunas corporaciones de negocio que provienen de otras modalidades organizativas más tradicionales como las citadas H, G, y S. En este sentido, pueden surgir importantes complementariedades entre el sostenimiento de la relación interna de reciprocidad cognitiva y la evaluación que el mercado realiza del valor de la corporación. Dentro de este modelo el consejo corporativo de administración o dirección actuaría no tanto como agente maximizador del valor de los accionistas, sino como custodio de los intereses de todos los agentes involucrados en el ámbito organizativo de la corporación (stakeholders). Según Aoki este debe ser el eje de referencia cuando se debate la revisión de aspectos fundamentales de los marcos regulatorios en los que se mueven las corporaciones de negocio (transacciones financieras, procedimientos de quiebra, derechos de propiedad intelectual y de los bienes comunes, regulación de la responsabilidad corporativa, etc.).

Esta tendencia, hacia las AO de modalidad RE, que identifica Aoki como predominante en la evolución de las corporaciones contemporáneas, aunque sin asegurar ninguna convergencia homogénea, puede y debe extenderse a las corporaciones de carácter público. La insistencia ya aludida en cuanto a la necesidad de reformar el sector público, que en muchas ocasiones incluye la demanda de un cambio cualitativo en las formas de gobierno hacia lo que se ha dado en llamar gobernanza democrática, presupone que las organizaciones públicas deben cualificarse desde el punto de vista cognitivo para afrontar la mayor complejidad de los problemas sociales y económicos, la aceleración del cambio social, la larga lista de agentes sociales con intereses diversos afectados por los dilemas de tipo colectivo, la escala global y multinivel de los problemas públicos, y las restricciones presupuestarias que obligan a un uso mucho más eficiente, creativo e innovador de los esfuerzos y recursos públicos.

El propio Aoki (2001) recapitula este enfoque hablando del desarrollo multinivel que experimentan los sistemas de gobierno público, en los cuales predomina, por un lado, la escala de los acuerdos y arreglos supranacionales, y, por el otro, el ámbito de la descentralización de la acción de gobierno en donde tienden a proliferar distintas formas organizativas y sistemas de relación:

“(…) Los gobiernos nacionales pueden responder a las tensiones crecientes entre regulaciones nacionales y mercados globalizados mediante la formación de acuerdos organizativos supranacionales que sustituyan a los marcos regulatorios nacionales. Este movimiento puede ser más fácil entre naciones con dominios cercanos de transacciones interconectadas. La formación de acuerdos federalistas, tal y como es el caso de la Unión Europea, es un ejemplo de ello (...). De otra parte, por la misma razón que las pequeñas unidades organizativas resultan viables en los campos organizacionales,

ciertas funciones del gobierno, tales como las regulaciones, la provisión de redes de seguridad y bienes públicos y la protección medioambiental, pueden ser desarrolladas con mayor eficiencia en un ámbito jurisdiccional más estrecho y con la participación de las comunidades locales y las ONGs, en vez de estar concebidas para toda una economía nacional. La descentralización del gobierno a través de un federalismo que preserve el mercado puede ser más apropiada, por lo que se refiere a los incentivos, a efectos de regular la tendencia pública hacia la laxitud en la restricción presupuestaria (...). De este modo, las instituciones políticas tienden a ser multiniveles, con estructuras superpuestas, más que compuestas por estados-nación tipo Westfaliano, lo cual nunca ha sido el caso hasta ahora (...).”

6. Arquitecturas cognitivas y comunidades

En el contexto de este análisis, el mismo Aoki señala un aspecto de la AO que consideramos fundamental desde una perspectiva analítica, pero en el cual apenas se entretiene más que para señalar el desafío que esto supone. Cuando Aoki (2010) habla de la constitución de sistemas formales cognitivos como columna vertebral de las AO de las corporaciones lo hace indicando que ello conlleva la organización de la cognición a nivel de grupos de trabajo. Este es un aspecto, el de la gestión cognitiva de los grupos, que otros autores (Amin y Cohendet, 2004) le han dado una manifestación más matizada y contrastada desde el punto de vista de las estrategias de gestión. En este orden de cosas, Amin y Cohendet (2004) hacen una significativa distinción entre:

- Por un lado, *la gestión por diseño*, que responde a una visión de estrategia de conocimiento de arriba a abajo, donde resultan básicas la utilización de incentivos extrínsecos y de mecanismos formales de coordinación y estructuración de la acción relativa al conocimiento organizativo.
- Y, de otra parte, *la gestión por comunidades*, en la cual el énfasis se pone en el aprender haciendo (*learning by doing*) que tiene tanto una naturaleza experimental como dependiente de la trayectoria anterior (*path-dependent*). El foco se pone en la manera en que el conocimiento se forma y hace manifiesto, por lo que la gobernanza organizativa se apoyan en una visión de abajo a arriba donde los gestores promueven una infraestructura ligera de aprendizaje. En el ámbito de esta infraestructura se habilitan nuevos dispositivos que vienen sugeridos por la propia dinámica social de las comunidades. La naturaleza de los incentivos aquí utilizados es eminentemente intrínseca, vienen incorporados en las prácticas organizativas corrientes.

Amin y Cohendet defienden la mayor eficacia y superioridad de la estrategia de gestión por comunidades en el contexto de la economía del conocimiento, debido precisamente a la naturaleza singular de los procesos de creación e innovación de conocimiento. La productividad de estos procesos disminuye bajo tramas institucionales que tratan de modularlos a través de sistemas de incentivos tradicionales basados en el control y en las recompensas económicas, por lo cual requieren de un campo de fermentación que esté alimentado por la propia y característica dinámica cognitiva de los grupos.

Todo esto nos lleva a evaluar con detalle y desde la óptica organizativa los tres grandes modos de coordinación económica: la jerarquía, con su acento en los mecanismos de autoridad; el mercado, donde prevalecen los mecanismos ligados a los incentivos monetarios; y la comunidad, en la que operan relaciones canalizadas por el compromiso, la confianza, la lealtad, el propósito y la experiencia compartida (Adler, 1999). Todos estos tipos de mecanismos intervienen en distinta medida en la realidad de las organizaciones, y también en la de los mismos mercados y comunidades, puesto que todos representan campos de relaciones híbridas con diferentes rasgos dominantes.

6.1. El potencial del gobierno comunitario y su incidencia organizativa

Es, precisamente, en este orden de cosas que el denominado por Bowles y Gintis (1998 y 2002) gobierno comunitario, y también el análisis detallado que proporcionan los trabajos de Ostrom (1990, 2005 y Ostrom y Walker, 2003) respecto a sus características específicas en el contexto de la articulación de la acción colectiva, sobre todo, frente a los problemas de utilización de bienes de carácter comunal, adquieren particular relevancia a efectos de progresar en la conformación de unos fundamentos analíticos consistentes con los que entender de forma cabal las organizaciones contemporáneas, su naturaleza, evolución y transformación.

Bowles y Gintis (2002) entienden que una comunidad es un grupo de gente que interactúa directa y frecuentemente en una amplia diversidad de facetas. La gente que trabaja junta forma habitualmente comunidades en este sentido, asimismo, los vecindarios, los grupos de amigos, las redes profesionales y de negocio, las bandas y los equipos deportivos. Consideran Bowles y Gintis que la idea de gobierno comunitario capta mejor lo que las comunidades hacen y las variadas relaciones que las sostienen que la popularizada idea de capital social, normalmente referida a vínculos de confianza, cuya especificación algo imprecisa no ilustra suficientemente la complejidad y matices de la dinámica de comportamientos que integran a las comunidades (Puttman, 1993; Fukuyama, 1998, 2000; Fine, 2001; Dasgupta, 2002; Lesser, 2000; Baron, Field y Schuller, 2000). Asimismo, estos comportamientos y disposiciones que regulan la vida comunitaria entran en conflicto con las asunciones dominantes en el análisis económico relativas al comportamiento individual arquetípico –homo economicus- maximizador exclusivamente de su propio y particular interés.

En términos globales, la idea del gobierno comunitario debe ser un factor sobresaliente dentro de la concepción general de la gobernanza democrática, puesto que ésta se sitúa en un ámbito donde conviven, a través de redes horizontales de relación, organizaciones públicas y privadas y actores sociales diversos involucrados en los problemas colectivos. Las comunidades son, por tanto, no sólo un elemento interno básico de las estructuras cognitivas de las organizaciones públicas que determinan su capacidades de gobernanza y gestión, sino también una institución externa a dichas organizaciones que desempeñan funciones significativas y complementarias a la hora de la resolución de los dilemas colectivos. En este orden de cosas, según Bowles y Gintis (2002) cabe reseñar que:

- i. El gobierno comunitario es capaz de enfrentar algunos fallos comunes del mercado y del estado. No obstante, su funcionamiento se apoya en una distinción entre quienes están dentro y quienes están fuera que puede resultar objetable desde el punto de vista moral.
- ii. Las motivaciones individuales que sustentan al gobierno comunitario no son captadas ni por las convencionales preferencias egoístas del homo economicus, ni por el altruismo incondicional que a veces se supone hacia los propios compañeros de comunidad.
- iii. Las instituciones bien diseñadas hacen que las comunidades, los mercados y los estados sean complementarios y no sustitutos. Y, en sentido contrario, instituciones pobremente diseñadas pueden hacer que los mercados y los estados excluyan al gobierno comunitario.
- iv. Algunas distribuciones de los derechos de propiedad son mejores que otras a la hora de favorecer el gobierno comunitario y de asegurar la complementariedad entre comunidades, mercados y estados.
- v. Lejos de representar restos de una era premoderna, la pequeña escala de las interacciones que caracterizan a las comunidades hace probable que éstas incrementen su importancia cuando adquieran mayor importancia los problemas económicos que el gobierno comunitario maneja relativamente bien.

En consecuencia, las comunidades resuelven problemas que de otra forma aparecerían como fallos de mercado, fallos del estado o fallos organizativos, a saber: la insuficiente provisión de bienes públicos locales tales como los entretenimientos y servicios vecinales, la ausencia de seguro y de otras oportunidades de compartir el riesgo, incluso cuando éstas podrían ser mutuamente beneficiosas, la exclusión de los pobres de los mercados de crédito, y el excesivo e inefectivo control del esfuerzo laboral. Las comunidades pueden a veces llevar a cabo lo que los gobiernos, los mercados y las organizaciones jerárquicas no logran porque sus propios miembros, y no los extraños, son los que poseen información crucial sobre los comportamientos, capacidades y necesidades de los otros miembros de la comunidad. Dichos miembros usan esta información para sostener normas, garantizar el esfuerzo dirigido a objetivos comunes y hacer uso de arreglos de aseguramiento eficiente que no están plagados por los usuales problemas de azar moral y selección adversa. Esta información interna es utilizada la mayor parte de las veces de una manera multilateral, en vez de la típica forma centralizada que suele caracterizar a las organizaciones jerárquicas.

En una economía donde pesan progresivamente más las cualidades frente a las cantidades, donde predominan los equipos de producción que trabajan sobre una base intensiva de información, a diferencia de los sistemas de producción anteriores que exigían menores requerimientos de conocimiento y comunicación, las superiores capacidades de gobierno de las comunidades tienen su principal manifestación en la utilización de distintos tipos de control multilateral y de compartición del riesgo. A

pesar de ello, la capacidad de las comunidades de resolver problemas puede ser impedida por la estricta división jerárquica y por la desigualdad económica entre sus miembros.

7. La estructura general de la acción cooperativa según Ostrom

Para Ostrom (2005) las instituciones son, en síntesis, las prescripciones que usamos los humanos para organizar toda forma de interacción repetitiva y estructurada. El objeto de estudio preferente serían, entonces, las situaciones estructuradas por reglas donde los individuos interactúan, y en los que éstos se enfrentan a elecciones sobre acciones y estrategias con consecuencias para ellos mismos y para los demás. El presupuesto teórico que inspira a Ostrom, y a otros autores como los citados Greif, Aoki, Bowles y Gintis (a diferencia, por ejemplo, de Jon Elster, 2007), es que es posible aislar unos bloques de construcción teórica de carácter universal que subyacen a cualquier tipo de situación de interacción estructurada. A estos efectos, la teoría formal de juegos resulta de suma utilidad en el análisis de dichas situaciones, aunque no cubre todo el espectro de complejidad de los juegos sociales posibles, y el modelo de comportamiento que suelen llevar implícito constituye más un punto de partida que un modelo apropiado en todos sus extremos para el análisis institucional. Algunos elementos básicos del marco que propone Ostrom (2005), y que denomina Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), son los siguientes:

- Hay que partir de la constatación de que los sistemas sociales son sistemas complejos multinivel, por lo que cabe concebir el análisis institucional como una serie de niveles anidados que nos obliga a identificar el nivel focal de estudio y el lenguaje apropiado para llevarlo a efecto.
- El nivel de análisis a que Ostrom otorga preferencia (tal y como sucedía con Aoki) es el de *la arena de la acción*, en la cual intervienen: los participantes, individuales o corporativos; las posiciones; los resultados potenciales; los enlaces entre acción y resultados; el control que los participantes ejercen; los tipos de información generada; y los costes y beneficios asignados a las acciones y resultados.
- El concepto de *regla* es central en el marco del ADI. Las reglas cumplen un papel similar a los genes cuando se combinan para constuir un fenotipo. Las reglas pueden ser pensadas como conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno determinado. El término *estrategia* lo remite Ostrom a planes individuales de acción (intencionados, posibles, y no adoptados), y el de *normas* a la trama moral de una comunidad. Las reglas adquieren un gran calado porque suponen creencias compartidas entre los participantes acerca de lo que hay que hacer cumplir, en el sentido de lo que es requerido, prohibido o permitido. Uno de los desafíos que deben afrontar los investigadores es el de la identificación de las reglas en funcionamiento, puesto que en ocasiones éstas pueden ser explicitadas por los participantes, y en otras

las reglas operan de una forma no consciente que obliga al investigador a profundizar en los comportamientos superficiales.

- *Los atributos de la comunidad* que afectan de modo importante a las arenas de acción son: los valores de comportamiento aceptados generalmente en la comunidad; el nivel de entendimiento común que los participantes comparten, o no comparten, acerca de la estructura de los tipos particulares de arena de acción; la amplitud de la homogeneidad de las preferencias de aquellos que integran la comunidad; el tamaño y composición de la comunidad relevante; la extensión de la desigualdad en cuanto a bienes básicos entre aquellos afectados. La cultura en su acepción de modelos mentales que comparten los participantes en una situación determinada estaría inserta en los aludidos valores compartidos, lo que no debe restar importancia a su carácter eminentemente evolutivo.
- *Una organización* está compuesta por una o más situaciones de acción enlazadas entre sí a través de prescripciones que especifican cómo los resultados de una situación se convierten en inputs de otras. Las organizaciones pueden ser pensadas como un árbol o entramado con situaciones de acción en cada nodo. Un conjunto particular de reglas estructura la situación en cada nodo. Un conjunto general de reglas estructura parcialmente todas las situaciones internas y especifica los caminos que pueden ser escogidos para transitar de una situación a la siguiente. Así, por ejemplo, un torneo es una forma de organización que prescribe cómo los jugadores procederán a través del árbol del torneo. Muchas organizaciones burocráticas poseen estructuras generales similares a las del torneo.
- *Las reglas operacionales* afectan al día a día de los participantes en cualquier circunstancia, influyen en el estado de las variables básicas del entorno, vienen referidas a las acciones de provisión, producción, distribución, apropiación, asignación y consumo. *Las reglas de elección colectiva* afectan a las actividades operacionales y sus resultados a través de la determinación de quién es elegible como participante y las reglas que se usan para cambiar las reglas operacionales; hacen mención a prescribir, invocar, monitorizar, aplicar y hacer cumplir. *Las reglas constitucionales* afectan a las reglas de elección colectiva determinando quién es elegible como participante y las reglas que se usan para confeccionar el conjunto de reglas de elección colectivas; hacen también mención a prescribir, invocar, monitorizar, aplicar y hacer cumplir.
- Los criterios de evaluación de los resultados se aplicarían tanto a éstos como a los procesos para alcanzarlos. La lista de criterios puede ser amplia, pero entre ellos cabe destacar: la eficiencia económica, la equidad, la adaptabilidad, resistencia y robustez, el rendimiento de cuentas, la conformidad con la moralidad general, y la necesidad de intercambios.
- Otro tipo de clasificación de las reglas las divide en: *reglas de posición* (las posiciones son los enlaces entre participantes y acciones autorizadas); *reglas de frontera* (son las reglas de entrada y salida); *reglas de elección* (lo que se puede

o no hacer); *reglas de agregación* (determinan la necesidad previa de decisión por parte de uno o de múltiples participantes); *reglas de información* (relativas a enviar o recibir); *reglas de recompensa* (pagar o recibir); *reglas de alcance* (ámbito espacial de los resultados).

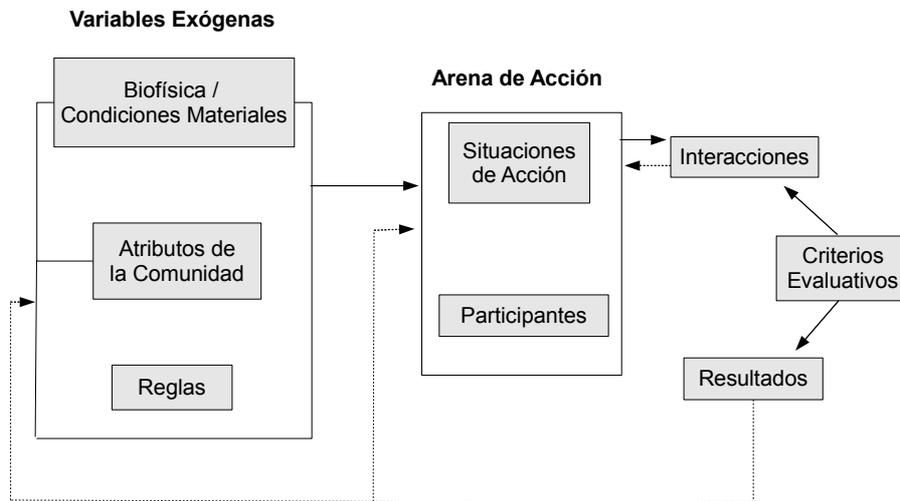


Figura 4. Un marco para el análisis institucional.

Fuente: Ostrom (2005).

Ostrom, por último, hace un llamamiento incisivo a la utilización del rigor en el análisis institucional respecto a situaciones de reforma política en los siguientes términos:

“El bochorno que enfrentamos es que el análisis político tiene todavía que desarrollar un entendimiento coherente de cómo nuestra materia debe ser expresada mejor, de cómo las reglas se adecuan o no de forma conjunta al comportamiento observado y a los resultados. Demasiado a menudo, palabras tipo lema o consigna, tales como “privatización”, “centralización” y “descentralización”, se usan como sustitutos de un análisis cuidadoso. ¿Cuáles son las reglas específicas de las que estamos hablando cuando hablamos de privatización o descentralización? ¿Qué cambios en los incentivos de los participantes deben tener lugar si proponemos un determinado conjunto de reglas en vez de otro? La falta de un lenguaje disciplinado capaz de analizar, diseccionar, y proponer mejores reformas fue ilustrada para todo el mundo de manera dramática después del colapso de la antigua Unión Soviética. (...).”

7.1. El marco tradicional para el análisis descriptivo de las organizaciones

Hal G. Rainey, en su varias veces reeditado manual para la gestión de organizaciones públicas (2009), plantea como eje de articulación de su texto un marco para el análisis organizativo en el cual se pretende contemplar todos los aspectos conceptuales relevantes que atañen a la arquitectura, gobierno, gestión, funcionamiento y cambio en las organizaciones. El mapeo descriptivo de lo que es y contiene una organización se logra así siguiendo una lógica parecida a la de otros marcos para el análisis organizativo, pero evitando de forma expresa bucear en mayores complejidades teóricas acerca de su naturaleza. No se trata aquí de restar mérito y utilidad a un esquema que consigue efectivamente catalogar e inventariar con cierta completitud y sistemática los factores principales constitutivos de la arquitectura y la dinámica de las organizaciones públicas, pero sí de resaltar que no contiene, en términos de Ostrom, una jerarquía anidada que nos proporcione las claves del funcionamiento organizativo. No nos ayuda a diferenciar lo que es importante y secundario en un contexto organizativo determinado, o a identificar cuáles son las fuerzas decisivas que configuran un determinado estado de cosas organizativo. El hecho de que los objetivos, los valores, el liderazgo y la estrategia encabecen formalmente el esquema no tiene porqué significar que son esenciales al momento de entender una fase de evolución incremental o de cambio radical en la organización, ni siquiera que sean las variables críticas sobre las que se debe operar para impulsar una dinámica de transformación. La lógica subyacente que atraviesa el tramado organizativo y que enlaza sus distintas dimensiones (liderazgo, cultura, estructuras, procesos, incentivos, grupos, etc.) es lo que se persigue desentrañar, con la finalidad de identificar así claves globales que nos proporcionen sentido analítico a la realidad compleja y dinámica de las organizaciones.

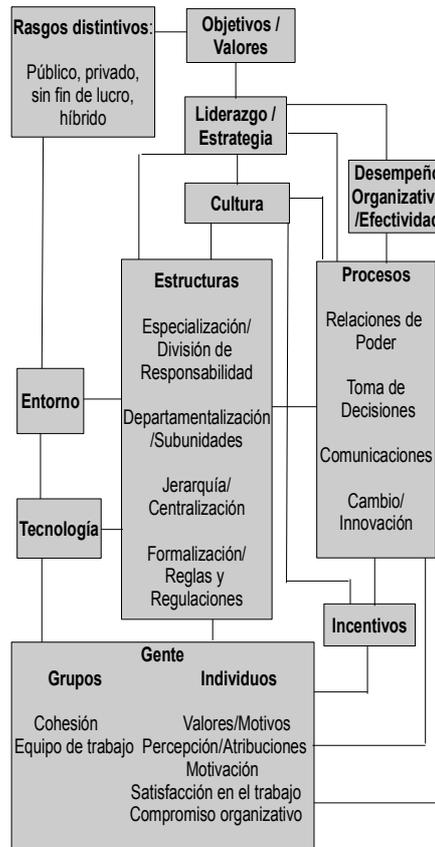


Figura 5. Marco descriptivo para un análisis organizativo.

Fuente: Rainey (2009).

8. La necesidad de unos fundamentos unitarios para las ciencias del comportamiento

Las organizaciones, aunque no siempre se reconozca en toda su extensión la trascendencia que poseen en las sociedades contemporáneas, son un objeto de estudio necesariamente interdisciplinar que se sitúa de forma central y plena en el campo de las ciencias del comportamiento. A pesar de la fertilidad inicial a que ha contribuido la diversidad de enfoques organizativos en este campo, aplicar de forma continuada cualquier tipo de reduccionismo metodológico al uso nos conduce a rendimientos decrecientes en la actividad investigadora, cuando no a callejones teóricos sin salida. La amalgama de facetas que algunos proponen a modo de alternativa sincrética, por muy descriptiva y necesaria que resulte en el estado actual de la cuestión, no resuelve los problemas de fondo que tienen que ver con la unicidad del campo teórico de las ciencias que estudian el comportamiento social y humano, con los componentes de un modelo de partida firme sobre el cual desarrollar con consistencia el análisis del

comportamiento. Una materia que por su propia naturaleza, tal y como han puesto de relieve recientes avances en diversas ramas científicas (neurociencias, biología evolutiva, nuevo análisis institucional, etc.), no es divisible en secciones especializadas independientes, aunque se dispongan una al lado de la otra como si fuera un caleidoscopio con ventanas separadas para cada forma y color. El fraccionamiento teórico y metodológico termina por lastrar la acumulación y el progreso del conocimiento, que se desarrolla sobre un mismo objeto de estudio en compartimentos estancos, con lenguajes y modelos incompatibles que no pueden fertilizarse de forma cruzada. En el análisis organizativo estas insuficiencias derivan no sólo en la citada dispersión de enfoques diferenciados, sino en el predominio notorio de la narrativa descriptiva y de la recomendación prescriptiva en sustitución del espesor analítico.

En este orden de cosas, Herbert Gintis en una robusta y arriesgada obra reciente, “The Bounds of Reason. Game Theory and The Unification of the Behavioral Sciences” (2009), propone las bases iniciales sobre las que asentar el diálogo teórico y metodológico entre las ciencias del comportamiento, economía, antropología, sociología, sicología, ciencia política y biología. Más en particular, persigue superar la separación y conflictividad existente entre los cuatro modelos más característicos de toma de decisiones e interacción estratégica, los de tipo psicológico, sociológico, biológico y económico. Estos fundamentos tentativos nos proporcionan una importante plataforma desde la cual impulsar el análisis de las organizaciones, de su naturaleza, funcionamiento, evolución y transformación, que enmarca, refuerza y complementa las líneas analíticas de las que se han dado cuenta a lo largo de este trabajo. De manera muy resumida las bases o unidades teóricas que propone Gintis las podemos enunciar del siguiente modo:

1. *La coevolución entre gen y cultura.* Proviene de la teoría biológica de la organización social, la también denominada sociobiología (Ruse, 1983), y debe considerarse una teoría fundacional precisamente porque el homo sapiens es una especie evolucionada e intensamente social. La centralidad de la cultura y de la organización social compleja para el éxito del homo sapiens conlleva que la idoneidad individual en los humanos dependa de la estructura de la vida social. Como la cultura es limitada, y facilitada por las propensiones humanas genéticas, de ello se sigue que las capacidades humanas de tipo cognitivo, afectivo y moral suponen la interacción entre genes y cultura (Boyd y Richerson, 2005; Richerson y Boyd, 2005). Este proceso de coevolución nos ha dotado con preferencias que van más allá de las consideraciones de interés propio enfatizadas por las teorías económica y biológica tradicionales. Asimismo, este proceso de coevolución da lugar a una epistemología social (procesos de razonamiento que nos dota de conocimiento y entendimiento) que facilita que ciertas intenciones sean compartidas por distintas mentes, y también que existan valores no auto-interesados, como la inclinación a cooperar, la imparcialidad, la retribución, la capacidad de empatía, y la habilidad para valorar la honestidad, el trabajo duro, la piedad, la tolerancia a la diversidad, y la lealtad respecto al grupo (Gintis, Bowles, Boyd y Fehr, 2005; Ostrom y Walker, 2003).

2. *La teoría socio-sicológica de las normas.* Las sociedades humanas son producto de la coevolución entre gen y cultura, pero tienen también propiedades emergentes que incluyen las normas y sus correlatos psicológicos, que no pueden ser analíticamente derivadas de manera aislada a partir de los agentes que intervienen en las interacciones sociales. Las sociedades modernas humanas tienen una división del trabajo caracterizada por múltiples roles especializados; las normas sociales determinan el comportamiento que resulta adecuado para dichos roles; los individuos son actores que están motivados a cumplir con estos roles a través de una combinación de incentivos materiales y compromisos normativos. La teoría socio-sicológica de las normas puede resolver la contradicción entre los modelos sociológico y económico de cooperación, reteniendo la claridad analítica de la teoría de juegos y el modelo de actor racional, al mismo tiempo que incorpora las características colectivas, normativas y culturales subrayadas por los modelos psicológicos de cumplimiento normativo (Bowles, 2004; Basu, 2000; Ben-Ner y Putterman, 1998).
3. *La teoría de juegos.* Incluye cuatro disciplinas: la teoría de juegos clásica, del comportamiento, epistémica y evolutiva. Esta cuarta rama pretende desarrollar un aparato de nivel analítico macro que permita modelar matemáticamente la evolución biológica y cultural. La teoría de juegos es una extensión lógica de la teoría de la evolución, ya que la interacción estratégica nace de las fuerzas evolutivas más elementales. Los modelos de la teoría de juegos del comportamiento y la teoría de juegos evolutiva no requieren de las formidables capacidades de procesamiento de información que presupone la teoría de juegos clásica. Por tanto, las disciplinas del comportamiento que reconocen que la cognición es costosa y escasa pueden hacer un uso productivo de los modelos de estas ramas de la teoría de juegos (Axerold, 1984, 1997; Young, 1998). Se puede considerar, entonces, a la teoría de juegos una herramienta o esquema general que permite encuadrar de forma precisa significativas consideraciones empíricas, sin que ello conlleve imponer una particular estructura sobre el comportamiento esperado o previsible de los agentes.
4. *El modelo de actor racional.* Es una construcción central para las ciencias del comportamiento que opera a nivel individual. Su principal rasgo es la consistencia en las preferencias, cuya función trata de optimizar la toma individual de decisiones (Basu, 2000). El concepto de racionalidad a que hace mención puede convivir con distintos entornos normativos e informativos. Por ejemplo, toda racionalidad está siempre limitada por restricciones en la información, los individuos tratan, entonces, de satisfacer más que de maximizar (March y Simon, 1987). Por ello, este modelo se distancia del modelo homo economicus y de otras interpretaciones estrechas de la racionalidad como la que suele estar implícita en la teoría de juegos clásica (individualismo metodológico).

Akerlof y Kranton (2010) ilustran la aplicación de este tipo de modelo de actor racional mediante una sencilla función utilitaria de pérdidas y ganancias de un trabajador que funciona como agente de un principal, el propietario de la empresa. En esta función distinguen dos partes. Una primera se refiere al

problema económico estándar de alinear los incentivos materiales, de manera que el trabajador recibirá mayor paga si contribuye a incrementar los ingresos de la empresa, y en el caso contrario la paga será menor. En la segunda parte, Akerlof y Kranton, introducen las consideraciones en el esquema de incentivos de lo que ellos llaman identidad. De esto resulta, de una parte, que las categorías sociales posibles a las que puede estar asimilado el trabajador es la de persona de dentro, que se identifica con la empresa, o la de persona externa a la organización, que no lo hace. De otra parte, están las normas e ideales derivadas que afectan al trabajador: si es alguien interno, considerará que debe esforzarse en favor de la firma, y, en caso de ser un extraño, opinará lo inverso, que un esfuerzo mínimo es suficiente. Hay, pues, un vínculo de correlación positiva entre el grado de identificación del trabajador y el esfuerzo desplegado por éste. Ello conduce a que la empresa se plantee la conveniencia de invertir en el cambio de identidad del trabajador (entrenamiento, bonificaciones, etc.) a tenor del coste que le supone y de los beneficios que puede obtener de dicha inversión (que dependerá de la incertidumbre económica, de la facilidad con que se observa el esfuerzo laboral, de la aversión al riesgo de los trabajadores, de la criticidad del esfuerzo laboral para el resultado empresarial, etc.).

5. *La teoría de la complejidad.* La sociedad es un sistema adaptativo con propiedades emergentes. Remite al comportamiento social a la escala más macro e interpretativa en el cual tienen cabida los estudios antropológicos, históricos, de política macroeconómica y el análisis de sistemas económicos comparados. Las organizaciones son, asimismo, consideradas por muchos autores sistemas complejos adaptativos, y hay intentos por desarrollar este enfoque para el ámbito particular de las organizaciones públicas (Van de Walle y Vogelaar, 2010). Los modelos de simulación de agencia y la teoría de redes pueden ser de utilidad para tratar con las propiedades emergentes en los sistemas complejos (Epstein, 2006; Jackson, 2008; Goyal, 2007). Un sistema complejo consiste en una población grande de entidades similares (individuos) que interactúan a través de canales regulares (instituciones) con significativos elementos estocásticos, sin que exista un sistema completo de organización centralizada y de control, de modo que en caso de que existiera control éste es siempre parcial y sobre un conjunto específico de interacciones. Un sistema complejo es adaptativo por lo que está sometido a un proceso evolutivo de reproducción, mutación y selección (Miller y Page, 2007; Jervis, 1997; Sawyer, 2005; Axelrod y Cohen, 1999; Beinhocker, 2006).

9. Esbozo de una agenda para el análisis del cambio organizativo en un ayuntamiento de gran población

La problemática del cambio organizativo en la Administración Local española y, en particular, en los ayuntamientos de gran población, apenas ha merecido atención desde una perspectiva analítica y sistémica, que esté sustentada en modelos de comportamiento que integren los factores institucionales junto a otros aspectos organizativos relacionados con las estructuras, los procesos, las estrategias, el liderazgo, y las motivaciones de los distintos agentes y grupos. Hay un vacío respecto a la identificación precisa de las fuerzas y dinámicas que resultan decisivas en el cambio

organizativo e institucional de la Administración Local, mientras que se dispone de una sobreabundancia de recetas estereotipadas en términos de técnicas de gestión, o de diagnósticos de malfuncionamientos para los que no se enuncian estrategias correctoras efectivamente adaptadas al contexto organizativo.

En consonancia con la perspectiva del análisis institucional de las organizaciones a que se ha hecho alusión, proponemos que la investigación se oriente hacia el estudio de una corporación municipal de tipo mediano o grande, que convencionalmente cabe hacer corresponder con municipios de población superior a los 250.000 habitantes, aunque haciendo excepción, por su escala urbana y especial problemática, de las grandes capitales metropolitanas.

9.1 Metodología propuesta

El objeto de investigación principal que nos planteamos conlleva superar la habitual descripción organizativa de la corporación pública local, donde es frecuente mezclar lo nominal, lo intencional y lo prescriptivo (misión, valores, estrategia, técnicas de gestión, etc.) con las manifestaciones organizativas más patentes y operativas (dotaciones de recursos, unidades organizativas, procedimientos empleados, resultados finales efectivos, etc.). Sin menoscabo de la conveniencia ineludible de catalogar e inventariar todos los elementos organizativos y de gestión que tienen una manifestación evidente, formal, material y práctica, el análisis institucional, tal y como lo entendemos, debe orientarse hacia la identificación de los factores institucionales críticos que impiden, dificultan, condicionan o facilitan de manera significativa el cambio sustancial en las estructuras, procesos y relaciones que caracterizan a la organización municipal y su entorno. Estos factores se traducen eminentemente en reglas operativas y de otro tipo que estructuran los ámbitos de acción respectivos según la óptica institucional de análisis adoptada.

Con esta finalidad, se propone como metodología básica para el trabajo propuesto el estudio de caso (Yin, 2003), siendo su unidad de análisis las corporaciones locales sometidas a procesos relevantes de cambio organizativo. La razón para adoptar este enfoque metodológico descansa eminentemente en que el cambio organizativo se caracteriza por ser un fenómeno social heterogéneo y complejo, que se desarrolla en distintas escalas de la acción organizativa e institucional, y en diferentes dimensiones de los comportamientos que tienen lugar en dicho dominio. La densidad de esta problemática requiere la utilización de fuentes de información de naturaleza diversa cuya combinación posibilite la profundidad analítica perseguida. El número de casos a analizar vendrá determinado por la posibilidad de contemplar con la debida consistencia metodológica los distintos fenómenos organizativos mencionados en las proposiciones objeto de estudio.

La aplicación del estudio de caso conllevará la recopilación de la información cualitativa y cuantitativa disponible en la corporación municipal objeto de estudio, producida a lo largo de un período mínimo continuo de cuatro años, en otras corporaciones y organizaciones del sector (Federación Española de Municipios y

Provincias, Ministerio de Política Territorial, ayuntamientos de similar tamaño, etc.), y en la literatura de investigación especializada, referida a cada una de las arenas o ámbitos de acción que definen los seis grupos de proposiciones que más adelante se indican. Para ello se procederá a:

- Un cotejo y evaluación de la documentación interna de la entidad, tanto la reglamentaria como la estadística y la técnica.
- Una evaluación de las bases de datos documentales y estadísticas de organismos vinculados a las Administraciones Locales.
- Entrevistas estructuradas en profundidad con responsables municipales de unidades organizativas.
- Dinámicas de grupo con equipos de trabajo involucrados en proyectos de modernización de distinta escala y tamaño, incluyendo tanto a técnicos municipales como, en su caso, a técnicos de organizaciones externas colaboradoras en dichos proyectos.

La identificación de los mecanismos institucionales que articulan la dinámica organizativa (reglas de funcionamiento) puede requerir el concurso complementario de otras técnicas cualitativas que faciliten el ahondamiento en la realidad institucional, aportando matices y alumbrando facetas subyacentes a la vida organizativa, como es la circunstancia de las orientaciones fenomenológica y etnográfica (Creswell, 2007).

De forma metodológicamente suplementaria, se procuraría un contraste formal de los resultados empíricos obtenidos, de manera que integre la información recabada con la aplicación de modelos y gramáticas de codificación que reflejen aspectos significativos de los ámbitos de acción definidos por cada uno de los grupos de proposiciones. Para ello, se hará uso de la teoría de juegos, la teoría de redes y de la lógica modal o deóntica aplicada a las instituciones como la propuesta por Elinor Ostrom (2005) en su marco de Análisis y Desarrollo Institucional.

Adicionalmente, conviene observar que las técnicas cuantitativas de tipo longitudinal, que operan sobre muestras relativamente homogéneas de organizaciones, tienen una utilidad indudable, pero complementaria a la hora de corroborar ciertos hallazgos, o de dar consistencia a hipótesis previas que deberán luego someterse a una elaboración más profunda. La potencia extensiva de las técnicas estadísticas cuantitativas disponibles no debe ocultar la dificultad que su uso plantea frente a la evaluación de sistemas complejos y de naturaleza heterogénea como son las organizaciones. Sin embargo, tal y como se ha apuntado, la modelización de determinados contextos organizacionales a partir de la teoría de juegos e, incluso, de la teoría de redes, o de la simulación computerizada de modelos de agencia, permite obtener una consistencia teórica de gran valor cuando sus resultados concuerdan con los principales datos observados.

9.2 Hipótesis relativas a los factores organizativo-institucionales

Las hipótesis propuestas se asientan en el convencimiento teórico de que existen unas pautas universales de comportamiento que son comunes a cualquier tipo de interacción

humana estructurada o estratégica, las cuales tienen su principal manifestación en reglas de diferente tipo que regulan equilibrios autoreforzados en distintos contextos relacionales (Aoki, 2001). Esta perspectiva teórica presupone la evolución correlativa entre cultura y biología, una teoría socio-psicológica de las normas sociales, la teoría de juegos como herramienta más idónea para la modelización de los comportamientos estratégicos, la adopción del modelo de actor racional y la consideración de las organizaciones como sistemas complejos adaptativos, cuya mejor representación se consigue a través de la teoría de redes y las simulaciones de agencia (Gintis, 2009).

En este orden de cosas, y a resultas de la experiencia profesional personal en organizaciones municipales, del debate con directivos y técnicos de estas corporaciones, y de la escasa literatura de investigación disponible sobre la materia, haciendo salvedad de los estudios de naturaleza eminentemente jurídica, proponemos seis factores institucionales críticos que a nuestro entender contienen los elementos explicativos fundamentales relativos a la problemática del cambio organizativo en las corporaciones municipales de tipo mediano y grande. Estos factores, que se enuncian aquí de forma meramente descriptiva, se distinguen porque en ellos convergen aspectos institucionales y organizativos que los revelan como arenas de acción críticas para la evolución organizativa, y son, por ello, los factores que acotarían el ámbito de investigación que consideramos preferente a estos efectos.

Las hipótesis a contrastar en este trabajo tienen, pues, que ver con las formulaciones iniciales de los factores organizativo-institucionales a los que se asigna una función crítica y decisiva en el proceso de evolución y cambio de las organizaciones que componen la Administración Local española, y más en especial, de los ayuntamientos de gran población. En este orden de cosas, y en una primera aproximación al trabajo de investigación, se plantean seis grandes líneas de hipótesis o grupos de proposiciones que designan a tales factores o ámbitos de acción organizativo-institucionales y a los que se presupone una vinculación jerárquica anidada o por niveles estructurados que la investigación deberá especificar:

1. La arquitectura macroinstitucional de la Administración Local: los estrangulamientos del marco general competencial y financiero y su incidencia en la transformación organizativa.
2. La gobernanza democrática relacional y estratégica: las características del liderazgo estratégico en los sistemas urbanos y su repercusión en la evolución organizativa.
3. La función directiva profesionalizada: la presencia y relevancia organizativa de los profesionales de la gestión pública moderna.
4. La coordinación organizativa transversal y las políticas de comunicación: las fricciones intraorganizativas y las asimetrías de información, y su impacto en la eficiencia corporativa.
5. Los procesos de externalización de servicios y otras modalidades de colaboración externa: la creación de capacidades de gestión integrada de redes de actores.
6. La política de recursos humanos: las posibilidades y limitaciones de la política de recursos humanos como instrumento de movilización y cambio.

Como corolario de todo lo anterior cabe derivar una proposición global de tipo normativo que puede enunciarse en los siguientes términos y que los resultados de la investigación deberán reformular:

Los procesos de cambio organizativo en las corporaciones municipales de gran población que supongan ganancias duraderas y sostenidas de eficiencia social (valor en términos de bienestar ciudadano) requieren acciones articuladas, que de manera global y ordenada en el tiempo modifiquen las reglas de funcionamiento de los siguientes ámbitos de acción organizativo-institucionales: el marco general competencial y financiero de la entidad, el liderazgo estratégico relacional, la función directiva profesionalizada, la coordinación organizativa transversal, los procesos de externalización y la política de recursos humanos.

1. La arquitectura macroinstitucional de la Administración Local: los estrangulamientos del marco general competencial y financiero y su incidencia en la transformación organizativa.

Constituye casi un lugar común señalar las incongruencias en la arquitectura macroinstitucional de las administraciones locales españolas, por lo que se refiere a los desajustes e insuficiencias en la asignación de competencias y a los estrangulamientos financieros crónicos. Es fácilmente constatable, y en gran medida reconocido (Federación Española de Municipios y Provincias, 2006; Círculo Empresarios, 2007; Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, 2007; Bosch y Pandiello, 2008), que los ayuntamientos son una especie de parientes pobres dentro del dibujo de la distribución territorial del poder público en España. La pieza apenas tocada por las reformas democráticas descentralizadoras que configuran el actual panorama del sector público español. La gran mayoría de estudios al respecto coinciden en remarcar esta situación asimétrica en la que se debaten los ayuntamientos, la convergencia sobre ellos de fuertes y crecientes demandas ciudadanas, por un lado, y los recursos financieros precarios, las débiles capacidades auto-organizativas y las restricciones competenciales, por el otro. La problemática indicada resulta especialmente aguda en los llamados municipios de gran población, que se caracterizan por constituir sistemas urbanos densamente poblados de complejo funcionamiento y evolución, y que desde el punto de vista institucional y de la gestión pública requieren estrategias diferenciadas a las que necesitan los municipios de pequeño tamaño y baja densidad poblacional (Federación Española de Municipios y Provincias, 2006). El resumen ejecutivo de un informe del Círculo de Empresarios (2007) sobre el tema lo expresa del siguiente modo: “A lo largo de los últimos treinta años, la Administración Pública española ha vivido un muy intenso proceso de descentralización del poder del Estado hacia las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las Administraciones Locales han permanecido estancadas tanto desde el punto de vista de autonomía política como financiera, lejos de los niveles alcanzados por sus homólogas europeas. Así, se ha ido postergando la denominada “segunda descentralización”, por lo que dichas administraciones se han visto enfrentadas a la necesidad de adaptarse a los cambios que ha vivido la sociedad española (demográficos, sociales, tecnológicos...) con un marco jurídico y económico anclado en el pasado. Hoy ese marco requiere una modernización urgente y coherente

con una estrategia global que dote a nuestro país de la muy necesaria capacidad de adaptación frente un entorno tan cambiante. (...)”.

2. La gobernanza democrática relacional y estratégica: las características del liderazgo estratégico en los sistemas urbanos y su repercusión en la evolución organizativa.

Puede afirmarse que el tránsito a una gobernanza relacional y estratégica en los sistemas urbanos conlleva un desafío central para la evolución constructiva de la gestión pública local. Este tránsito debe aportar capacidad para lidiar con problemas complejos, transparencia, rendimiento de cuentas, y espacios de interacción pública que construyan consensos favorables a la acción colectiva, neutralicen la búsqueda de rentas de los grupos de presión tradicionales, y aseguren inmediatez y cercanía en las prestaciones públicas. Hay variadas formas de entender la gobernanza democrática, con distintas repercusiones desde el punto de vista de la gestión pública (Frederickson, 2005). Una de las acepciones más extendidas establece que la gobernanza democrática es un modo de concebir la acción de gobierno que trata de afrontar el hecho de una sociedad compleja y en continuo cambio que desafía los modos jerárquicos y tradicionales de gobierno. Promueve, en consecuencia, una acción horizontal que persigue consolidar lazos de cooperación entre las organizaciones públicas y los agentes externos a las mismas, como medio para asegurar la eficacia de las políticas colectivas. La gobernanza puede cristalizarse en acuerdos voluntarios y alianzas entre organizaciones públicas y privadas, y en gran medida remite a la problemática de la gestión de redes sociales (Ingraham y Lynn, 2004). Por otro lado, según algunos autores (Healey, 2006, 2007; Allmendinger, 2009; Pascual i Esteve, 2007; Fernández Güell, 2006), en los contextos urbanos la gobernanza democrática adquiere uno de sus mejores exponentes a través de la última generación de los planes estratégicos urbanos, en los cuales el componente relacional y colaborativo representa el rasgo dominante y definitorio de la gestión estratégica del espacio urbano.

A pesar de ello, la gobernanza democrática así entendida, con esas características relacionales y con esa intención estratégica, no prescinde de las estructuras jerárquicas de las organizaciones públicas, ni de los mecanismos de representación política que caracterizan a las democracias avanzadas. Pero revaloriza el papel de los dirigentes políticos y de las organizaciones públicas como sujetos articuladores y facilitadores de la acción colectiva necesaria para enfrentar los grandes retos sociales y económicos, que en los contextos urbanos tienen una especial cercanía a todos los actores sociales. Para su efectividad, esta articulación de la acción colectiva debe desarrollarse a partir de objetivos y proyectos que pueden ser compartidos por los principales actores sociales y económicos, y en cuya realización éstos resultan decisivos. Conduce, por tanto, a una actualización de la función de liderazgo de los dirigentes políticos, en el sentido de que subraya la necesidad de sus competencias relacionales y propositivas, frente a las tradicionales del ordeno y mando y de la mera representación de las preferencias de la mayoría o de grupos sociales específicos. El espacio político aparece, entonces, como un espacio de creación, enlace y confluencia, además de ser un espacio de representación y decisión (Innerarity, 2006). La gobernanza relacional y estratégica tendría, pues, como finalidad esencial impulsar proyectos que contribuyan al logro de

grandes objetivos que son compartidos de forma colectiva y que suponen avances significativos en la creación y mantenimiento del bienestar social. Y de proyectos estructurantes de la vida u organización urbanas, que traigan consigo cambios sustanciales en la dinámica de la ciudad y en la calidad de vida de sus habitantes.

Desde la perspectiva organizativa, el principal eje rector de la arquitectura municipal bajo el enfoque de gobernanza relacional debe ser el reforzamiento de la cercanía a los ciudadanos en los servicios que presta, puesto que ello conlleva potenciar el ámbito de interacción entre las demandas ciudadanas y los servicios municipales, y mejorar así el ajuste entre unas y otros. Esta interacción debe sustentar procesos de co-diseño a la hora del desarrollo de los servicios públicos, en donde las aportaciones de los usuarios integrarían la materia base de la innovación sobre la cual formular y articular la evolución de tales servicios (Bradwell y Marr, 2008). El refuerzo de la cercanía a la ciudadanía significa romper con las inercias verticales propias de la administración pública tradicional. La gobernanza democrática, por tanto, plantea un desafío de primer orden para las organizaciones públicas locales. En este sentido, la cercanía a la ciudadanía supone, también, intensificar la desconcentración y, posteriormente, la descentralización, de la administración municipal hacia la convergencia territorial e integrada de las distintas políticas municipales. La consolidación de la presencia territorial en dicho orden de cosas posibilitaría desarrollar servicios más globales, flexibles y a medida de las distintas necesidades y requerimientos ciudadanos. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones facilitan la desconcentración y descentralización territorial, y pueden contribuir por sí mismas, a través de sistemas electrónicos de interacción, al acercamiento y personalización de los servicios públicos a la ciudadanía.

3. La función directiva profesionalizada: la presencia y relevancia organizativa de los profesionales de la gestión pública moderna.

Existe un cierto acuerdo general respecto a la existencia de una debilidad en cuanto a la presencia en las corporaciones locales de una función directiva profesionalizada desde el punto de vista de la moderna gestión pública. Tal y como fundamenta Jiménez Asensio (2006), la inexistencia actual, en su sentido estricto, de una función directiva profesional en España dentro del ámbito público es un “tributo de un accidentado proceso de construcción de nuestra administración y función pública durante los siglos XIX y XX”. Esto se manifiesta, entre otros síntomas, en el predominio entre los altos funcionarios españoles de una cultura eminentemente formalista, con una intensa aversión al riesgo, orientada hacia el control legal de los procedimientos, y muy alejada de las habilidades de gestión necesarias para la innovación, la mejora en la eficacia y eficiencia organizativas, y la optimización de los procesos de creación de valor público, entendido éste en su vinculación directa con el bienestar de la ciudadanía (Moore, 1998; O'Flynn, 2007). La normativa española actual no ha resuelto la impronta netamente política que opera en los procesos de selección de los directivos públicos, y su preferencia hacia la funcionarización no supone cambio sustancial a este respecto, ya que sigue impidiendo la consolidación de un modelo gerencial independiente, y no flexibiliza el circuito cerrado de selección sancionado mediante la confianza política. Por tanto, el marco institucional actual no tiene adecuadamente resuelto el reclutamiento

y contratación de directivos profesionales que aporten dinamismo a la gestión pública y que complementen las carencias técnicas de gestión que suelen ser evidentes en muchos representantes políticos electos del mundo de la administración local. Estos directivos deberían seleccionarse mediante procedimientos transparentes a partir de perfiles y méritos profesionales, independientemente de su adscripción a la carrera funcionarial, habrían de disponer de unos espacios de autonomía técnica en su gestión directiva, y tener garantizados unos colchones mínimos de continuidad vinculados al desarrollo de contratos específicos, acotados por objetivos y plazos, de modo que se reduzca su dependencia inmediata respecto a la rotación política en las corporaciones públicas. No está de más observar que la fertilización de las organizaciones públicas con el conocimiento y experiencia de profesionales provenientes de otros entornos y culturas organizativos, y con habilidades y méritos demostrados, no es un mecanismo de dinamización organizativa menospreciable, como demuestra la amplia experiencia al respecto en las corporaciones privadas.

4. La coordinación organizativa transversal y las políticas de comunicación: las fricciones intraorganizativas y las asimetrías de información, y su impacto en la eficiencia corporativa.

Son habituales las quejas, tanto entre la ciudadanía como entre los mismos responsables y trabajadores municipales, motivadas por las insuficiencias en la coordinación horizontal y operativa de la gestión municipal. Circunstancias éstas que tienen adicionalmente unas significativas consecuencias políticas y para el ámbito de la comunicación corporativa. Uno de los retos que bajo la perspectiva de su arquitectura tiene cualquier organización de cierto tamaño es la coordinación horizontal entre sus distintos departamentos o unidades a fin de asegurar la unidad global y estratégica de la acción corporativa. La arquitectura formal de las administraciones locales es rígidamente jerárquica y estanca, tiende a fraccionar la acción pública y resta flexibilidad adaptativa frente a un entorno cambiante. La tradicional concatenación orgánica de las unidades de servicio-sección-negociado parece un legado claramente decimonónico, que en la práctica se intenta flexibilizar de forma más o menos espuria y temporal con unidades organizativas atípicas o con mecanismos de coordinación ad hoc. Es notoria en las corporaciones municipales la ausencia de una gestión interdepartamental sistemática de los proyectos y programas que por su naturaleza afectan a diferentes áreas y unidades organizativas. Esta circunstancia quita evidentemente eficacia a los proyectos y programas que se ven con frecuencia lastrados por fricciones y bloqueos provenientes de unidades que debieran jugar un papel complementario o de apoyo. La falta de mecanismos institucionalizados de coordinación menoscaba la comunicación interna dificultando el funcionamiento operativo, impidiendo la emergencia de elementos de una cultura organizativa constructiva e, incluso, reduciendo la eficacia de la comunicación externa, que habitualmente se maneja en un entorno de información incompleta y poco contrastada. La debilidad en la función directiva profesionalizada unida a esta carencia de mecanismos estables y consolidados de coordinación horizontal y dirección técnica transversal, capaces de imponerse a las inercias departamentales, confluyen en acentuar el aislamiento de los representantes políticos respecto a la trama organizativa y su funcionamiento operativo. La constelación de fuerzas a que se ve sometido un gobierno

municipal, y que incluye, entre otras, aquellas derivadas de la acción de grupos de presión ciudadanos, medios de comunicación, oposición política, y del mismo funcionamiento de los distintos órganos de gobierno municipal, así como la carencia de enganches sólidos con la gestión cotidiana de las corporaciones, que permita reorientar de forma continua la acción en dicho contexto, propician una dinámica política de cierto aislamiento organizativo del equipo de gobierno. Este aislamiento relativo menoscaba la eficacia en la gestión pública y fomenta intervenciones asistemáticas en la gestión por parte de los cargos políticos que suelen tener un coste funcional y operativo considerable.

5. Los procesos de externalización de servicios y otras modalidades de colaboración externa: la creación de capacidades de gestión integrada de redes de actores.

El manejo de los procesos de externalización y de otras modalidades de contratación externa en las Administraciones Locales se suele caracterizar por la ausencia de una estrategia global que los englobe y de capacidades de gestión integrada respecto a los mismos.

Según la OCDE (2005) el uso de las externalizaciones por parte de los sectores públicos de las democracias más avanzadas, entendidas éstas como contratos que realizan los gobiernos con organizaciones privadas para la provisión de servicios a lo largo de un período prolongado de tiempo, tienen un significativo grado de implantación. Las estadísticas del citado organismo internacional recogen que el Reino Unido tiene el 80% de sus servicios públicos externalizados, el sector público de Estados Unidos de América alcanza casi un 65%, Noruega, Suecia, Suiza, Nueva Zelanda y Australia están en un porcentaje de entre el 50 y 60% de servicios públicos externalizados, mientras que España, Francia e Italia poseen en torno al 25%. Dentro de estas externalizaciones los servicios de carácter social forman una parte sustancial de las mismas (atención social, asistencia sanitaria y educación). Resulta de interés observar que la naturaleza de las organizaciones privadas que llevan a cabo los servicios externalizados de tipo social no siempre es la misma según los países, en Suecia, por ejemplo, suelen ser empresas privadas, mientras que en Nueva Zelanda predominan las organizaciones sin fin de lucro (Forsell y Lorén, 2007).

En el caso del sector público español, es reconocido por diversos estudios sobre el tema (Ramió Matas, 1999; Ramió y García, 2006; Ramió, Salvador y García, 2007; Salvador y Ramió, 2007) que las externalizaciones de servicios en los ayuntamientos españoles se han caracterizado en la mayor parte de los casos, de una parte, por su carácter indiscriminado y por la carencia de evaluaciones específicas previas en términos de costes y beneficios públicos y, de otra, por entender la función de control sobre tales contratos de un modo reactivo, cuando no pasivo y anclado en el control administrativo a posteriori. La creación de valor sustantivo para la ciudadanía en términos de mejora del bienestar en los servicios públicos externalizados exige, por el contrario, una actitud activa, con iniciativa, de continua vigilancia e interacción con las empresas contratistas y con la misma ciudadanía.

En este orden de cosas, puede afirmarse que la experiencia habida en el seno del sector público local español a lo largo de las últimas décadas habla de que la provisión de un servicio público a través de la gestión indirecta o externalizada del servicio requiere, para que estas fórmulas de gestión se traduzcan en resultados socialmente satisfactorios o eficientes, de nuevas capacidades organizativas en el seno de las corporaciones públicas. Unas capacidades de gestión novedosas que no suelen verse favorecidas por la inercia histórica y las estructuras institucionales distintivas de las administraciones públicas locales. Por tanto, ha sido patente la ausencia de estrategia global y de capacidades de gestión integrada respecto a los procesos de externalización, y otras modalidades de contratación y colaboración externa.

A estos efectos, y en consonancia con las numerosas experiencias de integración empresarial en el sector privado, la disponibilidad de un sistema municipal de información adaptado a estas nuevas necesidades de gestión aparece como un requisito indispensable para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos y unos resultados socialmente óptimos. La interoperatividad informática basada en estándares abiertos entre la empresa u organización externa adjudicataria y el Ayuntamiento, y la apertura de canales de interacción con la ciudadanía posibilitan, en este orden de cosas, las vías esenciales para lograr la necesaria progresión en la mejora de la calidad del servicio.

En todo caso, entendemos que la problemática de la gestión pública de las externalizaciones debería encuadrarse en el caso más general de la capacitación para gestión de redes sociales y económicas. Ello es así porque el marco de la gestión de redes posibilita un enfoque global y articulado frente a la versatilidad de relaciones contractuales y de actores intervinientes en las mismas (Ingraham y Lynn, 2004; Agrandoff, 2007; Klijn, 2005; Ramió Matas, 2005). Esta gestión de redes sociales y económicas, tal y como se ha aludido con anterioridad, constituye un rasgo característico de la llamada gobernanza democrática o relacional, que viene siendo demandada por numerosos analistas y organismos internacionales como una necesaria evolución del modo público de gobernar para hacer frente al complejo dinamismo de las sociedades contemporáneas.

Los procesos de gestión indirecta o gestión externalizada de servicios por parte del sector público plantean, en consecuencia, la necesidad ineludible de adoptar un enfoque sistemático y continuo de evaluación de tales procesos a lo largo de todo su ciclo de vida. El análisis más ortodoxo de las externalizaciones obedece al llamado *enfoque transaccional o contractual*. Este enfoque está basado en las siguientes premisas (Forsell y Lorén, 2007):

- Centralidad de los contratos y de las condiciones que especifican.
- Importancia de la competencia entre proveedores que optan por un contrato.
- Objetivo principal de minimizar los costes del servicio.
- Necesidad de una especificación en detalle de las tareas a que obliga el contrato para facilitar el control de la ejecución del mismo.

- Privilegiar los mecanismos de control y seguimiento desde una posición de desconfianza frente a posibles comportamientos oportunistas por parte del contratista.

Según esta orientación, la conveniencia o no de llevar a efecto un contrato externalizado deberá depender básicamente de una comparación entre los costes de la producción interna y los costes de la externalización. Para efectuar un análisis previo con rigor de dicha comparación habría que desglosar los costes de la externalización en los siguientes aspectos (Vining y Weimer, 2005):

- *Los costes de negociación* que dependen de: el diseño y especificación del contrato; la gestión del control de resultados del contrato; la gestión de los cambios en las condiciones posteriores a la suscripción del contrato; la resolución de las disputas y fricciones en el curso de la ejecución del contrato.
- *Los costes del oportunismo* que se deriva de las ventajas informativas que posee la empresa contratista frente a la Administración Pública en cuanto a las circunstancias precisas en que se desarrollan los servicios.
- *Los costes propios de la producción externa* vinculados a:
 - El grado de complejidad de las tareas que dificultan su especificación y transparencia informativa. Esta complejidad puede conllevar también conocimiento especializado en la empresa contratista que está fuera del alcance del sector público. Todo lo cual incrementaría los costes vinculados a comportamientos oportunistas.
 - El grado de competencia en el procedimiento abierto de contratación que puede variar de modo significativo según sectores y actividades. Un bajo grado de competencia elevaría considerablemente los costes de la externalización puesto que no asegura un resultado eficiente del proceso de contratación.
 - La posibilidad de economías de escala por parte de la empresa contratista debido a su especialización, tamaño, implantación en el sector, centralización de actividades y tecnología empleada. La posibilidad de economías de escala minoraría los costes de la externalización haciéndola más atractiva para el sector público.
 - La dificultad para construir capacidades organizativas dentro del sector público con el fin de controlar la calidad y eficacia de los servicios prestados externamente. Estas capacidades requieren personal público experto y sistemas de información adaptados a la interacción con las empresas y los usuarios finales de los servicios.

No obstante, y sin que la conveniencia del enfoque contractual quede invalidada, *la naturaleza de los servicios públicos*, en general, y de los servicios sociales, más en

particular, plantea que la aplicación de tal enfoque puede conllevar restricciones en cuanto a promover una completa eficacia y calidad operativas debido a que dichos servicios suelen caracterizarse por ser (Kotler, 2005):

- Intangibles: no pueden ser almacenados y hay que llevarlos a efecto al momento en que se requieren.
- Heterogéneos: no siempre se prestan de la misma manera, las circunstancias de su prestación varían.
- Inseparables: el usuario, ciudadano o ciudadana, receptor del servicio, en numerosas ocasiones forma parte ineludible del propio proceso de prestación, de forma que sin su participación la prestación difícilmente puede completarse.
- Perecederos: el consumo del servicio acaba con el mismo proceso de su prestación.

De esta valoración crítica, y como respuesta a la misma, surge un enfoque alternativo o complementario al enfoque transaccional, según la orientación que se adopte: *el enfoque relacional* de entender la gestión pública de los servicios externalizados.

El enfoque relacional tiene como principales fundamentos los siguientes (Forsell y Lorén, 2007):

- Necesidad de una cierta continuidad en las relaciones entre la Administración Pública y las organizaciones externas.
- Promover la confianza y la dependencia mutua.
- Potenciar la comunicación formal e informal entre la organización pública y la privada.
- Asegurar la flexibilidad del servicio respecto a las necesidades y demandas ciudadanas.

Esta orientación se traduce operativa y materialmente en:

- El desarrollo de sistemas de información que interoperen de forma sustantiva, garantizando el intercambio de flujos de información significativos entre la organización pública y la privada con relación a las actividades en curso.
- La instauración de procedimientos de evaluación sistemática de las actividades.
- La transferencia y acumulación de conocimiento a resultados del aprendizaje continuo que genera el trabajo conjunto público-privado.
- La creación en el sector público de capacidades para lidiar con eficacia con la gestión de redes de colaboradores.

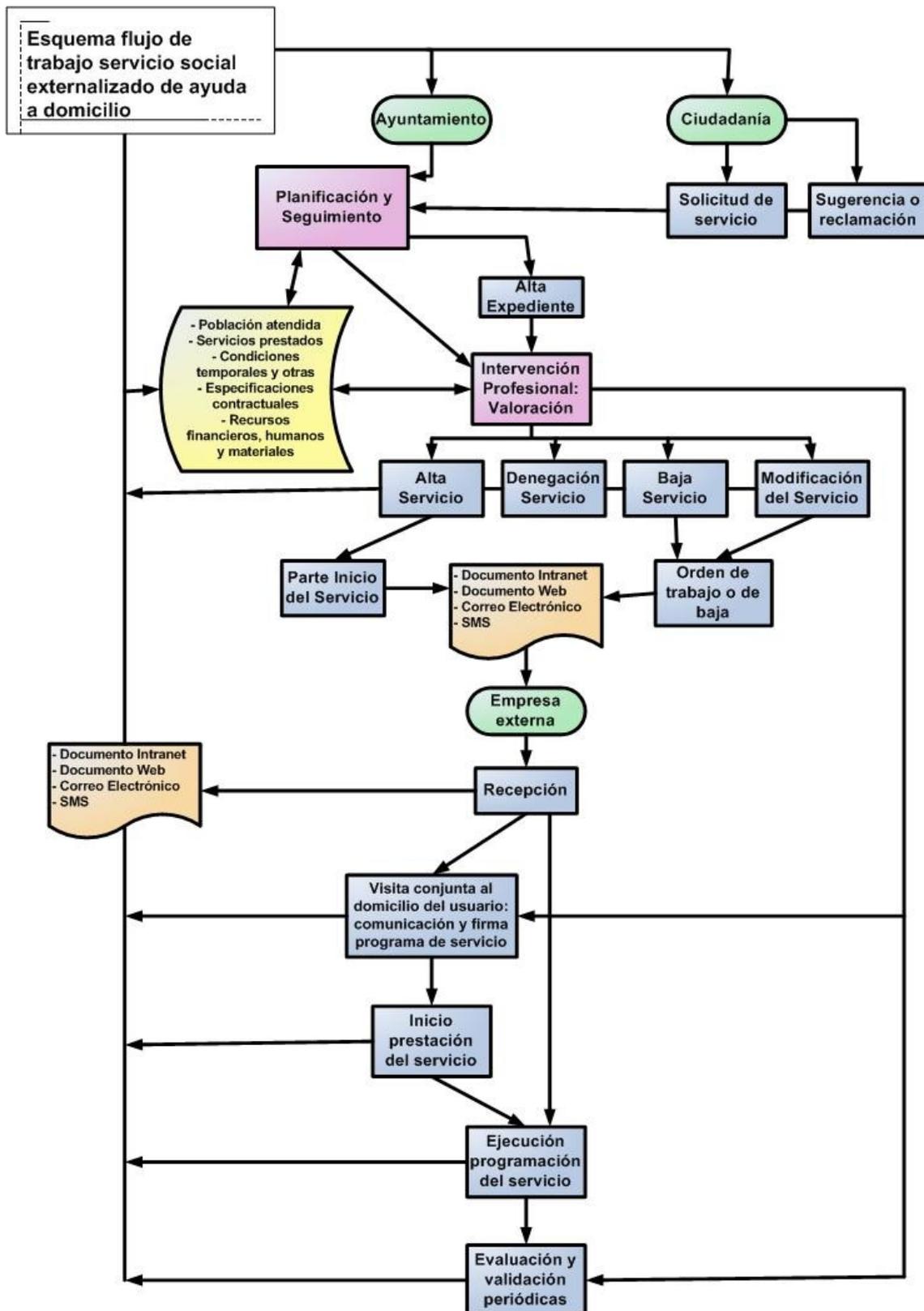


Figura 6. Ejemplo de proceso de gestión integrada de un servicio social externalizado en un Ayuntamiento

Fuente: Elaboración propia (2010)

6. La política de recursos humanos: las posibilidades y limitaciones de la política de recursos humanos como instrumento de movilización y cambio.

La política de recursos humanos en las corporaciones locales suele estar muy desdibujada si atendemos a su capacidad de movilizar y facilitar el cambio organizativo. Una muestra significativa de ello es la frecuencia con la cual la elaboración preceptiva de la relación de puestos de trabajo queda atrapada en la negociación sindical. La baja prioridad que en las agendas políticas se otorga a la transformación organizativa de las corporaciones municipales, el escaso consenso político que ello suscita, el entorno legal rígido e intensamente normativizado, a pesar de las pequeñas ventanas de flexibilidad que aporta la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la fuerte y privilegiada presencia sindical en las organizaciones públicas, favorecen en su conjunto que la política de recursos humanos de las corporaciones locales se diluya en iniciativas parciales e inconexas, no llegando a tener identidad suficiente para actuar como fuerza movilizadora a efectos del cambio organizativo. Bajo este contexto, las preferencias de los políticos responsables de las áreas de personal giran casi ineludiblemente hacia objetivos inmediatos de paz social más que de transformación organizativa. Una circunstancia que revela esta debilidad estratégica la constituyen las características del proceso interno en el cual frecuentemente se inserta el desarrollo formal de la relación corporativa de puestos de trabajo. Se trata de un proceso donde con mucha prontitud suele hacerse renuncia a su conducción mediante una guía estratégica orientada a construir una arquitectura organizativa con proyección de futuro. En este sentido, es habitual favorecer un marco de negociación laboral donde se buscan resultados inmediatos, y que es capturado con facilidad por los sindicatos con mayor presencia, que lo refuerzan como un proceso de negociación taticista y desligado de cualquier objetivo serio de modernización organizativa.

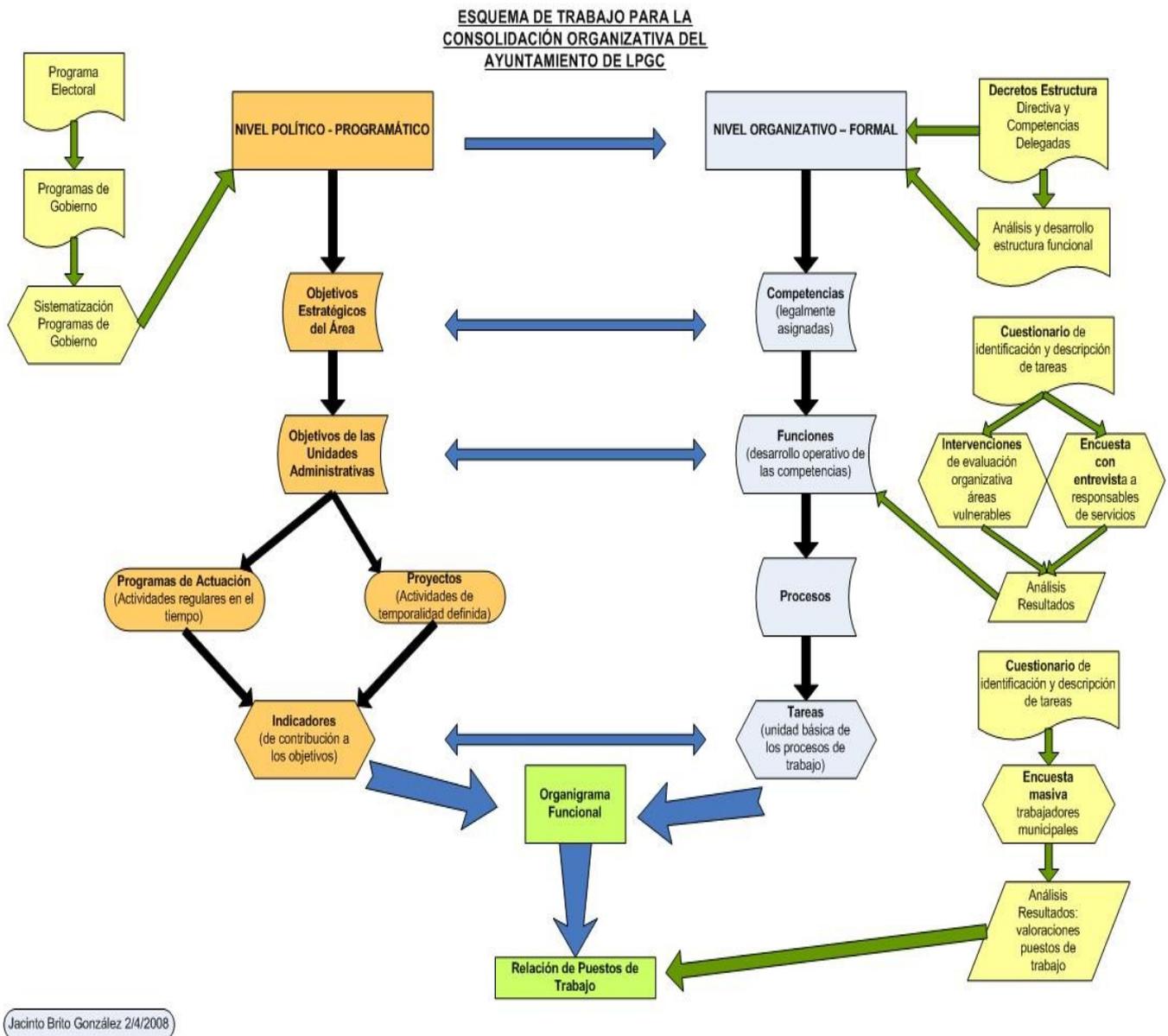


Figura 7. Ejemplo de inserción del proceso de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo municipal en un marco de gestión estratégica organizacional.
 Fuente: Elaboración propia (2008)

Las Palmas de Gran Canaria a 4 de diciembre de 2010.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004): Institutions as the fundamental cause of long-run growth. Working Paper 10481, National Bureau of Economic Research, May 2004.
- Acemoglu, Daron (2009): Introduction to Modern Economic Growth. Princeton: Princeton University Press.
- Adler, Paul S. (1999). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. SSRN Working Paper Series, 15/6/1999.
- Agranoff, Robert (2007): Managing withing Networks. Adding Value to Public Organizations. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Akerlof, George A. y Kranton, Rachel E. (2010): Identity Economics. How our identities shape our work, wages, and well-being. Princeton: Princeton University Press.
- Alcaly, Roger E. (2010): How They Kill the Economy. New York Review of Books, 25 de marzo, 2010, vol. 57, nº 5.
- Allmendinger, Philip (2009): Planning Theory. 2ª edición. Palgrave MacMillan.
- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos (2008): Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones. Madrid: Editorial Complutense, S.A.
- Amin, Ash y Cohendet, Patrick (2004): Architectures of Knowledge. Firms, capabilities, and communities. New York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko (2001): Toward a Comparative Institutional Analysis. Massachusetts Institute of Technology.
- Aoki, Masahiko (2007): Endogenizing Institutions and institutional changes. Journal of Institutional Economics (2007), 3: 1, 1–31.
- Aoki, Masahiko (2010): Corporations in Evolving Diversity. Cognition, Governance, and Institutions. New York: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth J. (1962b): The Economic Implications of Learning by Doing. Review of Economic Studies, June 1962, 29.
- Arrow, Kenneth J. (1994). Methodological Individualism and Social Knowledge. The American Economic Review, Volume 84, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1994.
- Asociación Iniciativa para la Reflexión Estratégica. Proa 2020 (2009): Las Palmas de Gran Canaria. La Ciudad que queremos. Asociación Iniciativa para la Reflexión Estratégica. Proa 2020.
- Axerold, Robert (1984): La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Alianza Universidad. Alianza Editorial, S.A.
- Axerold, Robert (1997): The Complexity of Cooperation. Agent-Base Models of Competition and Collaboration. Princeton University Press.
- Axerold, Robert y Cohen, Michael D. (1999): Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier. The Free Press.
- Barzelay, Michael (2001): The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press y Russell Sage Foundation.
- Baron, S.; Field, J. y Schuller, T. (editores) (2000): Social Capital. Critical Perspectives. Oxford University Press.
- Basu, Kaushik (2000): Prelude to Political Economy. A Study of the Social and Political Foundations of Economics. Oxford University Press.

- Beinhocker, Eric D. (2006): *The Origin of Wealth. Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*. Random House Business Books.
- Ben-Ner, Avner y Putterman, Louis (editores) (1998). *Economics, Values and Organization*. Cambridge University Press.
- Bentley, Tom (2005): *Everyday Democracy. Why we get the politicians we deserve*. Demos.
- Besley, Timothy (2007): *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
- Bosch, Núri y Suárez Pandiello, Javier (2008): *Structural Reform in Spain*. En Dollery, B. y Robotti, L. (editores) (2008): *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham: Edward Elgard Publishing Limited.
- Bowles, Samuel (2004): *Microeconomics. Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton University Press.
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert (1998): *How communities govern: the structural basis of prosocial norms*. En Ben-Ner, Avner y Putterman, Louis (editores) (1998). *Economics, Values and Organization*. Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert (2002): *Social Capital y Community Governance*. *Economic Journal*, 112 –483- F419-436, 2002.
- Boyd, Robert y Richerson, Peter J. (2005): *The Origin and Evolution of Cultures*. Oxford University Press.
- Boyer Salvador, Miguel (2009): *Perspectivas económicas*. *El País*, 23/10/2009.
- Bradwell, Peter y Marr, Sarah (2008): *Making the most of collaboration: an international survey of public service co-design*. Demos Report 23. Demos asociado con PwC's Sector Research Centre.
- Brito González, Jacinto (2004): *Conocimiento, geografía e instituciones: Una aproximación a la problemática del crecimiento en el Archipiélago Canario*. Documento de trabajo nº 2004-03 de la serie de Documentos de Trabajo Conjuntos de las Facultades de CCEEyEE de la ULPGC y ULL.
- Brito González, Jacinto (2005): *Economía del Conocimiento y Política de Innovación en la Unión Europea: Implicaciones para la Competitividad en Canarias*. Documento de trabajo presentado en el Aula Universitaria de Verano de Agaete de julio de 2005.
- Brito González, Jacinto y González de la Fé, Pedro (2002). *Aproximación a la evolución reciente del Sector Público en Canarias*. III Seminario de Economía Canaria. Editorial Globo.
- Brock, William A. y Colander, David (2000): *Complexity and Policy*. En Colander, David (2000): *The Complexity Vision and the Teaching of Economics*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Bryson, John M.; Ackermann, Fran y Eden, Colin (2007): *Putting the Resource-Base View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations*. *Public Administration Review*, julio-agosto 2007.
- Buchanan, James M. (1993): *Economía Constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Burke, W. Warner (2008): *Organization Change. Theory and Practice*. 2ª edición. Sage Publications Inc.
- Cabrillo, Francisco; Fitzpatrick, Sean y Gómez-Pomar, Julio (editores) (2008): *Estrategias para un gobierno eficaz*. Madrid: LID Editorial Empresarial, S.L.

- Cameron, Kim S. y Quinn, Robert E. (2006): *Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey-Bass. A Wiley Imprint.
- Campbell, John (2004): *Institutional Change and Globalization*. Princenton University Press.
- Casson, Mark (1997): *Information and Organization. A New Perspective on the Theory of the Firm*. Oxford University Press.
- Castells, Manuel (editor) (2006): *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editorial, S.A.
- Castells, Manuel y Ollé, Esteve (2004): *El modelo Barcelona II: el Ayuntamiento de Barcelona en la sociedad red*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Cavalli-Sforza, Luigi Luca (2000): *Genes, pueblos y lenguas*. Editorial Crítica, S.L.
- Chandler, Alfred D. Jr. (1962): *Strategy and Structure. Chapters of History of American Industrial Enterprise*. The MIT Press.
- Christensen, Tom y Laegreid (2007): *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, Tom y Laegrid, Per (2001): *La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa*. *Gestión y Política Pública*, vol. X, nº 1, primer semestre 2001.
- Círculo de Empresarios (2007): *Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Coase, R. H. (1994): *La Empresa, el Mercado y la Ley*. Alianza Economía, Alianza Editorial.
- Corning, Meter A. (2005): *Holistic Darwinism. Synergy, Cybernetics, and the Bioeconomics of Evolution*. The University of Chicago Press.
- Cottarelli, Carlo y Schaechter, Andrea (2010): *Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies*. International Monetary Fund, 1 septiembre, 2010.
- Creswell, John W. (2007): *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*. 2ª edición. Sage Publications Inc.
- Dasgupta, Partha (2002): *Social Capital and Economic Performance: Analytics*. University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm.
- Davis, Morton D. (1971): *Introducción a la teoría de juegos*. Alianza Universidad, Alianza Editorial.
- Demers, Christiane (2007): *Organizational Change Theories. A Synthesis*. Sage Publications Inc.
- Dixit, Avinash K. (1996): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press.
- Dixit, Avinash K. y Nalebuff, Barry J. (2008): *The Art of Strategy. A Game Theorist's Guide to Success in Business & Life*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Dobbin, Frank (editor) (2004): *The New Economic Sociology. A Reader*. Princenton University Press.
- Dollery, B. y Robotti, L. (editores) (2008): *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham: Edward Elgard Publising Limited.

- Donahue, John D. (1991): La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados. Ediciones Paidós Ibérica.
- Drechsler, Wolfgang (2005): The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review*, nº 33.
- Easterly, William (2001): The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics. Massachusetts Institute of Technology.
- Eggertsson, Tháinn (1995): El comportamiento económico y las instituciones. Alianza Economía, Alianza Editorial.
- Elster, Jon (2007): Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences. New York: Cambridge University Press.
- Epstein, Joshua M. (2006): Generative Social Science. Studies in Agent-Based Computational Modeling. Princeton: Princeton University Press.
- Epstein, Joshua M. y Axtell, Robert (1996): Growing Artificial Societies. Social Science from the Bottom Up. Washinton, D.C.: Brookings Institution Press.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2006): La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press.
- Fernández Güell, José Miguel (2006): Planificación Estratégica de Ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté, S.A.
- Fine, Ben (2001): Social Capital versus Social Theory. Political economy and social science at the turn of the millennium. Routledge.
- Foray, Dominique (2004): The Economics of Knowledge. The MIT Press.
- Forsell, Anders y Norén, Lars (2007): (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand. En Christensen, Tom y Laegreid (2007): Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Frederickson, George H. (2005): Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. En Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press.
- Friedman, James W.: Teoría de juegos con aplicaciones a la economía. Alianza Universidad, Alianza Editorial.
- Fukuyama, Francis (1998): La confianza. Barcelona: Ediciones B, S.A.
- Fukuyama, Francis (2000). Social Capital and Civil Society. International Monetary Fund, Working Paper WP/00/74.
- Fukuyama, Francis (2004): La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona: Ediciones B, S.A.
- Furubotn, Eirik G. y Richter, Rudolf (2000): Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics. The University of Michigan Press.
- García Docampo (editor) (2007): Perspectivas teóricas en desarrollo local. Oleiros: Netbiblo, S.L.
- Gintis, Herbert (2009): The Bounds of Reason. Game Theory and the Unification of the Behavioral Sciences. Princeton: Princeton University Press.

- Gintis, Herbert; Bowles, Samuel; Boyd, Robert y Fehr, Ernst (editores) (2005): *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundation of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Goyal, Sanjeev (2007): *Connections. An Introduction to the Economics of Networks*. Princeton: Princeton University Press.
- Greenwood, R.; Oliver, Ch.; Suddaby, R.; Sahlin-Andersson, K. (editores) (2008): *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage Publications Ltd.
- Greif, Avner (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press.
- Harris, J., Hunter, J. y Lewis, C. M. (editores) (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge.
- Healey, Patsy (2006): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2ª edición. Palgrave MacMillan.
- Healey, Patsy (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Heath, Joseph (2006): *The Benefits of Cooperation*. *Philosophy and Public Affairs*, 34, 2006.
- Hofstede, Geert y Hofstede, Gert Jan (2005): *Cultures and Organizations. Software of the Mind*. 2ª edición. The McGraw-Hill Companies.
- Horn, Murray J. (1995): *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press.
- Ingraham, Patricia W. y Lynn, Jr., Laurence E. (editores) (2004): *The Art of Governance. Analyzing Management and Administration*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Innerarity, Daniel (2006): *El nuevo espacio público*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, S.A.
- Instituto Nacional de Administración Pública - Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2008): *Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Islam, Roumeen y Montenegro, Claudio E. (2002): *What Determines the Quality of Institutions?*. World Bank.
- Jackson, Matthew O. (2008): *Social and Economic Networks*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, Robert (1997): *Systems Effects. Complexity in Political and Social Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Jiménez Asensio, Rafael (2006): *Directivos Públicos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Johnson, Simon (2009): *The Quiet Coup*. *The Atlantic*, mayo 2009.
- Kaufmann, Daniel (2003): *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenges Orthodoxy*. The Brookings Institution, 11 marzo 2003.
- Klijn, Erik-Hans (2005): *Networks and Inter-Organizational Management. Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management*. En Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Kotler, P. (2005): *Principles of Marketing*. New Jersey: Pearson Higher Education.

- Kreps, David M. (1994): Teoría de juegos y modelación económica. Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, Paul (1997): La organización espontánea de la economía. Antoni Bosch Editor.
- Kruman, Paul y Wells, Robin (2010): Our Giant Banking Crisis – What to Expect. New York Review of Books, 13 de mayo, 2010, vol. 57, nº 8.
- Kuhlmann, Sabine (2008): Reforming Local Public Services. Trends and effects in Germany and France. Public Management Review, vol. 10, nº 5, 2008. Routledge.
- Landes, David S. (1998). The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor?. W.W. Norton&Company. Hay traducción española: La Riqueza y la Pobreza de las Naciones. Editorial Crítica, 2000.
- Lane, Jan-Erik (editor) (1997): Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. Sage Publications Ltd.
- Le Grand, Julian (2003): Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights and Knaves, Pawns and Queens. Oxford University Press.
- Lesser, Eric L. (editor) (2000): Knowledge and Social Capital. Foundations and Applications. Butterworth-Heinemann.
- Lewin, Arie Y. y Volberda, Henk W. (2003): The Future of Organization Studies. Beyond the Selection-Adaptation Debate. En Tsoukas, Haridimos y Knudsen, Christian (2003): The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-theoretical Perspectives. New York: Oxford University Press.
- Loasby, Brian (1999): Knowledge, Institutions and Evolution in Economics. Routledge.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2006): Public Management: Old and New. New York: Routledge.
- Madrick, Jeff (2010): At the Heart of the Crash. New York Review of Books, 8 de abril, 2010, vol. 57, nº 7.
- Madrick, Jeff (2010): Can They Stop the Great Recession? New York Review of Books, 8 de abril, 2010, vol. 57, nº 6.
- Mäki, U.; Gustafsson, B.; y Knudsen C. (1993): Rationality, Institutions and Economic Methodology. Routledge.
- March, James G. y Simon, Herbert A. (1987): Teoría de la Organización. Editorial Ariel S.A.
- Mayne, John y Zapico-Goñi, Eduardo (2000): Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- McNutt, P. A. (1996): The Economics of Public Choice. Edward Elgar Publishing.
- Melián González, Arturo y Melián González, Santiago (2009): La modernización de las Administraciones Públicas en Gran Canaria: un análisis. Círculo de Empresarios de Gran Canaria.
- Ménard, Claude (editor) (2000): Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Edward Elgar Publishing.
- Mercuro, Nicholas y Medema, Steven G.(1997): Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism. Princenton University Press.
- Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian (1998): La hora de los gurus. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial. Alianza Editorial S.A.
- Milgrom, Paul y Roberts, John (1993): Economía, Organización y Gestión de la Empresa. Ariel Economía, Editorial Ariel.

- Miller, Gary J. (1992): *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, Gary J. (1997): *The Impact of Economics on Contemporary Political Science*. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXV, Septiembre 1997.
- Miller, John H. y Page, Scott E. (2007): *Complex Adaptive Systems. An Introduction to Computational Models of Social Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2007): *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (05/02/2007)*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce y Lampel, Joseph (2009): *Strategy Safari. Your complete guide through the wilds of strategic management*. 2ª edición. Prentice Hall - Financial Times. Pearson Education Ltd.
- Mokyr, Joel (2002): *The Gifts of Athena. Historical Origins of the Knowledge Economy*. Princeton University Press.
- Moldes Teo, Enrique (1987): *Elección Pública. Hacia una Teoría de los Fallos Colectivos*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Moore, Mark H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. (editores) (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Moser, Peter (2000): *The Political Economy of Democratic Institutions*. Edward Elgar Publishing.
- Mueller, Dennis C. (editor) (1997): *Perspectives on Public Choice. A handbook*. Cambridge University Press.
- Nieto, Alejandro (2008): *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1991): *Institutions. The Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Issue 1, Winter 1991*.
- North, Douglass C. (1993). *Institutions and Economic Performance*. En Mäki, Uskali; Gustafsson, Bo y Knudsen, Christian, editores (1993): *Rationality, Institutions and Economic Methodology*. Routledge.
- North, Douglass C. (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*. En Harris, J., Hunter, J. y Lewis, C. M., editores (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge.
- North, Douglass C. (1997): *Cliometrics-40 Years Later*. *The American Economic Review*, Volume 87, Number 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Meeting of the American Economic Association, May 1997.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.
- North, Douglass C. y Thomas, Robert Paul (1978): *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

- North, Douglass C.; Wallis, John Joseph y Weingast, Barry R. (2009): *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. (2008): *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press.
- O'Flynn, Janine (2007): *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, nº 3.
- OECD (1990): *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD Publications.
- OECD (1996): *The Knowledge Economy*. Paris: OCDE Publications.
- OECD (1998): *Public Management Reform and Economic and Social Development*. OECD.
- OECD (1998): *Public Sector Information: A Key Resource for Europe*. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. Paris: OCDE Publications.
- OECD (2003): *Public Sector Modernisation*. Policy Brief OECD Observer, octubre 2003.
- OECD (2003): *Entrepreneurship and Local Economic Development*. Programme and Policy Recommendations. Paris: OCDE Publications.
- OECD (2005): *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*. Policy Brief OECD Observer, noviembre 2005.
- OECD (2005): *Public Sector Modernisation: Open Government*. Policy Brief OECD Observer, febrero 2005.
- OECD (2005): *Public Sector Modernisation: The way forward*. Policy Brief OECD Observer, February 2005.
- OECD (2005): *Modernising Government: The way forward*. Paris: OCDE Publications.
- OECD (2008): *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publications.
- Olson Mancur (1998): *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale University Press.
- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Basic Books.
- Olson, Mancur y Kähkönen, Satu (editores) (2000): *A Not-So-Dismal Science. A Broader View of Economies and Societies*. Oxford University Press.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994): *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Osborne, David y Plastrik, Meter (1998): *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Ostrom, Elinor y Walker, James (editores) (2003): *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Ltd.

- Pascual i Esteve, Josep M. (2007): La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación. Diputació de Barcelona.
- Peacock, Alan (1995): Elección Pública. Una perspectiva histórica. Alianza Económica. Alianza Editorial.
- Perrow, Charles (1991): Sociología de las organizaciones. MacGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- Pierson, Paul (2004): Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, Michael (1966): The Tacit Dimension. Routledge.
- Polése, Mario (2009): The Wealth & Poverty of Regions. Why Cities Matter. The University of Chicago Press.
- Pollit, Christopher (2003): The Essential Public Manager. Open University Press. MacGraw-Hill Education.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2ª edición. New York: Oxford University Press.
- Potts, Jason (2000): The New Evolutionary Microeconomics. Complexity, Competence and Adaptive Behaviour. Edward Elgar Publishing Limited.
- Powell, Walter W. Y DiMaggio, Paul J. (editores) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.
- Puttman, Robert D. (con Leonardi, Robert y Nanetti, Raffaella) (1993): Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.
- Ragin, Charles C. (1987): The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2008): Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rainey, Hal G. (2009): Understanding and Managing Public Organizations. 4ª edición. San Francisco: Jossey-Bass. A Wiley Imprint.
- Ramió Matas, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., y Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió Matas, Carles (2001): Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia, nº 021.
- Ramió Matas, Carles (2005): Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial. Sistema: revista de ciencias sociales, nº 184-185, 2005.
- Ramió, Carles y García, Oriol (2006): La externalización de los servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia, nº 035, junio 2006.
- Ramió, Carles; Salvador, Miguel y García, Oriol (2007): Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña: mundo local y mundo autonómico. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A. y Rockman, Bert A. (editores) (2006): The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press.

- Richerson, Peter J. y Boyd, Robert (2005): *Not by Genes Alone. How Culture Transformed Human Evolution*. The University of Chicago Press.
- Rihoux, Benoit y Ragin, Charles C. (editores) (2009): *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Sage Publications Inc.
- Robert, Alasdair (2010): *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*. New York: Oxford University Press.
- Roberts, Alasdair S. (1998): *The Paradox of Public Sector Reform: Works Better, Trusted Less?* Suffolk University Law School, 25 de octubre, 1998.
- Roberts, John (2004): *The Modern Firm. Organizational Design for Performance and Growth*. Oxford University Press.
- Rochet, Claude (2009): *Carlota Perez's contribution to the research programme in public management: Understanding and managing the process of creative destruction in public institutions and organizations*. En Drechsler, Wolfgang; Reinert, Eric y Kattel, Rainer (editores): *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honor of Carlota Perez*. Londres: Anthem Press.
- Rochet, Claude; Keramidis, Olivier y Bout, Lugdivine (2008): *Crisis as change strategy in public organizations*. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74.
- Rodrik, Dani (2007): *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Rooney, D.; Hearn, G.; Mandeville, T.; y Joseph, R. (2003): *Public Policy in Knowledge-Based Economies. Foundations and Frameworks*. Edward Elgar Publishing.
- Ruse, Michael (1983): *Sociobiología*. Ediciones Cátedra, S.A.
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2007): *Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave*. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 77, 2007.
- Sawyer, R. Keith (2005): *Social Emergence. Societies as Complex Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Schmid, A. Allan (2004): *Conflict and Cooperation. Institutional and Behavioral Economics*. Blackwell Publishing Ltd.
- Scott, Richard W. (2008): *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Sage Publications Inc.
- Seabright, Paul (2004): *The Company of Strangers. A Natural History of Economic Life*. Princeton University Press.
- Seddon, John (2008): *Systems Thinking in the Public Sector. The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*. Axminster: Triarchy Press.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in administration: A sociological interpretation*. University of California Press.
- Sen, Amartya (1995). *Rationality and Social Choice*. *The American Economic Review*, Vol. 85, NO.1, March 1995.
- Shaw, Patricia (2002): *Changing Conversations in Organizations. A Complexity Approach to Change*. Routledge.
- Shughart II, William y Razzolini, Laura (editores) (2001): *The Elgar Companion to Public Choice*. Edward Elgar Publishing, Inc.

- Skyrms, Brian (1996): *Evolution of the Social Contract*. Cambridge University Press.
- Sobel, Joel (2002). *Can We Trust Social Capital?*. *Journal of Economic Literature*, March 2002, Volume XL, Number 1.
- Soros, George (2010): *The Crisis and the Euro*. *New York Review of Books*, 19 de agosto, 2010, vol. 57, nº 13.
- Stiglitz, Joseph E. (2002): *El malestar en la globalización*. Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Storper, Michael (1998): *Conventions and the Genesis of Institutions*. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, France, June 1998.
- Subirats, Joan (2003): *¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales*. *Boletín Tecnología para la Organización Pública*, nº 6, 11/10/03.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase y Svendsen, Gert Tinggaard (2004): *The Creation and Destruction of Social Capital*. Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions. Edward Elgar Publishing, Inc.
- The World Bank (1999): *Knowledge for development*. World Development Report 1998/99. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- The World Bank (2001): *Building institutions for markets*. World Development Report 2002. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- The World Bank (2002): *Building Knowledge Economies: Opportunities and Challenges for EU Accession Countries*. Final Report of the Knowledge Economy Forum “Using Knowledge for Development in EU Accession Countries” organized by the World Bank in cooperation with the European Commission, the Organization for Economic Cooperation and Development, the European Bank for Reconstruction and Development and the European Investment Bank, Paris, February 19-22, 2002.
- Tosi, Henry L. (2009): *Theories of Organization*. Sage Publications Inc.
- Tsoukas, Haridimos y Knudsen, Christian (2003): *The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-theoretical Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Van de Walle, Steven y Vogelaar, Merel (2010): *Emergence and Public Administration. A literature review for the project “A New Synthesis in Public Administration”*. Erasmus University Rotterdam.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993): *Política Económica Local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.
- Vining, Aidan R. y Weimer, David L. (2005): *Economic Perspectives on Public Organizations*. En Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Wallis, Joe L.; Dollery, Brian y McLoughlin, Linda (2007): *Reform and Leadership in the Public Sector. A Political Economy Approach*. Cheltenham: Edward Elgard Publishing Limited.
- Weingast, Barry R. y Wittman, Donald A. (editores) (2006): *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.

- Williamson, John (1990): What Washington means by Policy Reform. Capítulo 2. Latin America Adjustment: How much has happened?. Peterson Institute for International Economics.
- Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press. Macmillan Inc.
- Williamson, Oliver E. (1996): The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E. (2000): Economic Institutions and Development: A View from the Bottom. En Olson, Mancur y Kähkönen, Satu, editores (2000): A Not-So-Dismal Science. A Broader View of Economies and Societies. Oxford University Press, New York.
- Williamson, Oliver E. (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38: 595–613.
- Wollmann, Hellmut (editor) (2003): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham: Edward Elgard Publishing Limited.
- World Bank Independent Evaluation Group (2008): Public Sector Reform. What Works and Why?. Washington, D. C.: The World Bank.
- Young, H. Peyton (1998): Individual Strategy and Social Structure. An Evolutionary Theory of Institutions. Princeton University Press.
- Zárate Marco, Anabel y Vallés Giménez, Jaime (2003): Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma. Documentos n° 20/03. Instituto de Estudios Fiscales.
- Zuboff, Shoshana y Maxmin, James (2002): The Support Economy. Why Corporations are failing individuals and the next episode of Capitalism. Viking Penguin.
- Yin, R. K. (2003): Case study research: Design and method (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.