

ELEMENTS CONCEPTUALS PER A L'ANÀLISI DE
LA GESTIÓ PÚBLICA.
UN ENFOCAMENT DE CONTINGÈNCIA FUNCIONAL

Marc B. Escolà

La condició pública d'una gestió no afecta la naturalesa d'aquest concepte. Entenem aquí, seguint Baena del Alcàzar (BAENA, 1990), que la relació entre l'organització de l'Administració pública i les organitzacions en general és la mateixa que s'estableix entre l'espècie i el gènere, i assumeix, per tant, una singularitat qualitativa i diferencial de la primera basada en la titularitat formal del Poder que detenta. Aital lògica seria cabalment extensible de manera mimètica vers el camp de la gestió, de manera que hom podria assenyalar la gestió pública com un dels seus "gèneres", però no pas com una espècie distinta de la gestió general. A partir d'aquest punt, les nostres posicions difereixen de les de l'autor citat, puix no considerem la gestió pública ni com un gènere ni com una espècie.

En primera instància, considerem l'Administració pública com una organització i un sistema d'acció (CROZIER, FRIEDBERG, 1977), del qual la gestió pública en seria materialització. Però no judiquem que això impliqui una determinació o condicionament absolut per part de la singularitat organitzacional d'aquest sistema. *La configuració del contingut matèria d'una gestió pública no es troba subjecta al determinisme de cap regla universal en funció de la titularietat del Poder o d'un model ideal d'organització burocràtica weberiana*, puix si fos així no s'observarien les acusades diversitats que ens ofereix la realitat. Aquest contingut es caracteritza per la seva obertura en la mateixa mesura que així es pugui qualificar el de la gestió privada. El "gènere" diferencial de l'organització no determina sinó que condiona de manera variable i en ambdós casos. Només un prejudici irreflexiu pot dur a defensar que el mercat atorga més llibertat per a conduir una organització, o que totes les organitzacions privades segueixen un mateix patró gestor.

Tant les organitzacions públiques com les privades són de naturalesa contingent. En un i altre "gènere" trobem una necessitat d'adequar les possibilitats ofertades per l'anomenada "tecnologia organitzacional" (BROWN & MOBERG, 1990), a les exigències canviants de les organitzacions respectives.¹ És en aquesta consideració que es fonamenta el nostre rebuig a plantejaments com ara el de la "necessitat d'introduir el management en la gestió pública", o l'invers, sobre "el perill de la burocratització en la gestió privada" (GELINIER, 1966). En la nostra conceptualització no hi ha lloc per a plantejaments com el de Whorton i Worthley, que debatien sobre si era realment possible conjugar el management amb la cosa pública, tot i el benentès que aquell era una creació teòrica pròpia de l'organització científica del treball productiu (WHORTON, WORTHLEY, 1981).

Els recursos de la tecnologia organitzacional són creats sovint a partir de les exigències particulars d'un tipus d'organització i, en molts casos són emprats i desenvolupats exclusivament pel mateix gènere organitzacional. Aquesta primària constatació ha permès de sustentar una fal·laç suposició consistent en adjudicar a la tecnologia organitzacional una naturalesa també dualment diferenciada, i afirmar una ineluctable vinculació de gènere entre la tecnologia i l'organització que se'n serveix. Aquesta suposició, que, en èpoques anteriors a la teorització dels enfocaments de contingència en les anàlisis organitzacionals, arribava a la distinció de gèneres en procediments i tècniques concretes, actualment és percebuda com una sentor en el marc més sofisticat d'una idea d'adscripció de gèneres en funció, no ja d'una tècnica individualment considerada, sinó de la combinació resultant del conjunt de tècniques que singularitzen i atorguen identitat a una gestió (i que són adoptades en funció de les exigències i condicionants organitzatius), de tal manera que hom pugui deduir que si l'Administració pública és un sistema d'acció i aquest es materialitza en una gestió pública que ell ha conformat amb els seus condicionants, forçosament aquesta, com a conjunt, ha de participar del gènere públic d'aquella (METCALFE & RICHARDS, 1987).

Aquesta conclusió seria verament inatacable si hom considerés que la gestió pública és tota la materialització de l'Administració pública com a sistema d'acció. Si no és així -i aquest és el nostre cas-, el discurs perd una seqüència lògica i es torna incoherent, ja que no és possible argumentar la condició de gènere públic d'una simple agregació de tècniques organitzatives que, individualment considerades, no admeten aital categorització.

1. Un excel·lent exemple d'això és l'Església catòlica, una organització específica i complexa en tots els sentits que des de principis de la dècada dels anys seixantes ha dut a terme una sistemàtica anàlisi de totes les tècniques de gestió al seu abast per tal d'adequar-se a les seves específiques exigències institucionals. Aquests estudis, encetats per A. Spencer, director del centre de Recerca Sociològica de Cavendish Square College, amb el seu informe no publicat *The structure and organization of the Catholic Church of England*, ben aviat foren utilitzats per reconeguts teòrics, com ara el mateix A. Etzioni (1961), que identifica l'Església catòlica com un model perfecte d'organització "complexa", o J. D. Mooney i A. C. Reiley (1961), que la contemplem com un exemple de "*scientific management*", per no parlar del propi Max Weber, que molt abans ja havia estudiat l'organització eclesiàstica per a la seva construcció d'una tipologia de les autoritats legítimes (Ducos, 1972).

«La tecnologia organitzacional s'assumeix aquí com un dels gèneres de la moderna tecnologia» (ÁLVAREZ, MARTÍNEZ, MÉNDEZ, 1993), i els seus recursos són a l'abast de tots els gèneres d'organitzacions, i la seva adopció no depèn només de la qualitat de l'estructura organitzativa (la concreció de la qual és difícil de consensuar -tant en l'àmbit públic com en el privat-), sinó d'un canemàs de factors en constant evolució (MITCHAM, 1989).

La segona divergència respecte la posició de Baena del Alcàzar neix precisament d'aquesta darrera afirmació. Aquest autor qualifica d'ambigua la tesi de Chevalier i Loschak, segons la qual l'Administració pública és específica però s'insereix en un medi on impera un ordre social amb connexions estructurals (CHEVALIER, LOSCHAK, 1986), tesi que per a nosaltres empara el caràcter no determinat sinó condicionat i dinàmic de les opcions tecnològiques organitzatives de la gestió pública. Aital ambigüitat, segons Baena seria provocada pel fet que la tesi esmentada sembla confondre l'especificat amb la contingència, argument que podem contrarestar fent una assumpció explícita de l'enfocament *de contingència* desenvolupat per Luthans, és a dir, aquell que té com a eix el funcionament de l'organització *conduïda* (LUTHANS, 1980), i no la conformació o estructura de l'Administració pública, que seria un enfocament convergent però no coincident (BAENA, 1990).

La condició de pública d'una gestió no implica, en la nostra tesi, una naturalesa distinta i diferenciada de la tecnologia organitzativa en què es concreta. Aquesta és la nostra posició davant l'interrogant obert per Allison a final dels anys setanta sobre el tema (ALLISON, 1979), i encara que no diferim en substància del raonament de Murray (MURRAY, 1975) que va impulsar l'assaig de l'anterior, el nostre punt de partida no és, com en aquests autors, una anàlisi comparada dels continguts de les gestions específiques, sinó el propi concepte i la seva contingència constitutiva.

SOBRE L'ÀMBIT PÚBLIC

D'acord amb allò que més amunt s'avançava, i en coherència amb l'epígraf anterior, hem de fer constar en aquest punt que *l'estudi d'una gestió pública no pressuposa una determinació teòrica ni material de l'àmbit públic.*

Aquesta afirmació implica que l'àmbit públic no és possible d'identificar per la presència o absència de gestió pública. La determinació de l'àmbit públic és una decisió estrictament política, i la seva explicitació normativa són les *publicationes* que de manera continuada intenten concretar allò que en cada moment i lloc és considerat d'interès general o de necessitat pública. Heus ací la diferència entra la posició del jurista i la de l'analista de la gestió pública. Mentre al primer li és donat extrajurídicament el concepte de públic i amb ell el seu àmbit de categorització o operació, el segon no rep una informació precisa o previsible del seu camp de recerca a partir de l'àmbit pública definit. Per altra part, ambdós especialistes tenen l'obligació de *conèixer* els elements de la decisió política que constitueixen

l'àmbit públic, sense hipostatitzar-los en conceptes operatius propis, però el jurista disposa de la possibilitat d'establir categoritzacions fonamentals sobre l'àmbit públic i convertir-lo en objecte de construccions científiques *a priori* (VILLAR EZCURRA, 1980).

Aquestes construccions jurídiques bastides redós del problema de l'àmbit públic han tingut en la doctrina administrativa la idea de *servei públic* com la seva noció basilar. I és aquí on la gestió pública esdevé implicada en una complexa disquisició que sovint frega el bizantinisme. Efectivament, la dificultat dels juristes per acordar una categorització *a limine* de servei públic ha provocat, d'una banda, renúncies a l'empresa basades en la consideració del servei públic com una simple justificació teleològica del poder (GARRIDO FALLA, 1960), i, de l'altra, un seguit de teoritzacions fonamentades en les suposades notes d'aital tècnica jurídica. De totes aquestes teoritzacions definitòries, l'edifici majestàtic construït per la doctrina francesa és el més interessant al nostre objectiu, puix és en el seu desenvolupament on s'observa el debat més agut sobre la presència de la gestió pública com una de les notes pròpies del servei públic.

La doctrina gal·la havia assumit al noció de la gestió privada dels serveis públics com una preada deixa del passat segle², però malgrat això, es va resistir tothora i amb arguments diversos a categoritzar el servei públic sense la nota de la gestió pública. En la seva formulació, l'Estat no era més que una federació de serveis públics organitzada i controlada per uns governants que qualificaven de simples "gestors dels assumptes de la col·lectivitat" (DUGUIT, 1953). D'aquí el seu interès per conjugar una teoria que permetés l'agregació d'ambdós elements. El resultat de més de mig segle de viu debat fou una conceptualització dual de servei públic - formal i material- (VEDEL, 1974), caracteritzat per la seva *finalitat* (satisfacció d'una necessitat social) i pels seu *mitjans* (actuació pública organitzada de persones i béns). Aquesta dualitat s'intentà de superar en més d'una ocasió, essent la definició conjugadora feta el 1963 pel mateix Consell d'Estat francès un clar i conflictiu exemple d'això: «*un service public était toujours une activité d'intérêt général géré par l'Administration*».

Aquesta afirmació va obligar als juristes a interpretar *géré* en un sentit no literal, puix en cas contrari resultava evident el risc d'una contradicció en la jurisprudència d'aquest alt òrgan de la República Francesa. La resposta es va articular en tres fases. El primer pas fou advertir que gestionar no implica execució material del servei ("conduir" la guerra no significa forçosament prendre part a la batalla, dèiem aproximadament). El segon, seria assenyalar que els organismes executors dels serveis públics estaven investits de prerrogatives pròpies del poder públic. Essent així -tercer pas-, l'Administració atorgant d'aquestes prerrogatives disposa d'un dret de tutela sobre aquests organismes,

2. Aquesta noció fou introduïda pel Consell d'Estat francès l'any 1873 amb el seu famós Arret Blanco, que juntament amb l'Arret Terrier de 1903 i l'Arret Thérond de 1910, foren la base per a la creació d'una doctrina administrativa del servei públic a França que tindria un enorme ressò arreu del món (DE COPAIL, 1954).

concretat en diverses fórmules jurídiques, que serien la concreció del seu guiatge o gestió (LAUBADERE, 1967). D'aquesta manera la potestat de l'Administració en els serveis públics quedava assimilada al contingut conceptual de la gestió pública, la qual cosa significava, en el seu descabdellament lògic, que no seria possible categoritzar un servei públic sense la gestió pública corresponent. La coherència, doncs, era plena.

Tant la doctrina espanyola com la d'altres països afrancesats, es farien ressò de les conclusions franceses. La primera, a través de García Oviedo i de M. Useros (1968), defugiria una categorització rígida de servei públic i es limitaria a l'enumeració estructurada del seus elements propis, la qual els va dur davant la realitat dels diversos modes de gestió, on la subtilitat francesa no resultava gaire útil. La seva resposta fou qualificar-los com «*expresiones diferentes de esa garantía que debe adoptarse para asegurar el interés público afecto al ejercicio de una determinada actividad*», i tot seguit entroncar amb la tesi francesa dient que «*...por tanto, en estos modos de gestión se advierte un desenvolvimiento evolutivo, que parte de la unicidad, de una forma de garantía absoluta para llegar a admitir un mínimo de intervención*». (VILLAR EZCURRA, 1980, p. 85).

Aquesta solució jurídica de vincular servei públic amb gestió pública per la via d'incorporar la potestat tutelar de l'Administració com un contingut de la gestió, situat en el nivell superior, va tenir en un primer moment una notable força expansiva que no s'esmortiria fins a final dels anys setanta. El dret comparat oferia exemples molt més realistes, al nostre parer, en el plantejament de la relació entre ambdós conceptes i la delimitació de l'àmbit públic. Un d'ells era la solució absolutament original creada per la doctrina alemanya: l'*Anstalt*, i l'altre era el concepte anglosaxó de la *public utility*. Malgrat això, aquests exemples no esdevindrien, ni en el cas espanyol ni en el japonès (o en el de qualsevol dels sistemes que haguessin adoptat la doctrina francesa del *service public*), la font doctrinal per a la revisió del tema.

Aquesta font doctrinal ha tingut el seu origen en el pensament administratiu italià, formulador de la distinció que contraposa la *funció pública*, que seria la forma superior d'exercici de la sobirania de l'Estat, als *serveis públics*, que són conceptuals com activitats de producció eventual de béns o serveis per part dels poders públics. La titularitat, gestió i execució de la *funció pública* correspon *necessàriament* a l'Estat, cosa que no succeeix amb els serveis públics. Aquests són classificats en funció de la utilitat generada entre *uti singuli* i *uti universi*, assenyalant que només els primers configuren en propietat una activitat de l'administració com una prestació als particulars. A partir d'aquí, els autors italians reflexionaren sobre la possibilitat de definir un àmbit públic *real* dins de la delimitació política contingent a partir d'aquesta distinció. Un àmbit públic *real*, que comprendria la *funció pública* i els serveis públics *uti singuli*, restant al marge d'aquest àmbit la resta d'activitats dels poders públics. En aquest raonament es va concloure que l'existència d'un servei públic no depenia només de la *publicatio*; que no era correcte identificar un servei públic en funció de si la llei concreta una concessió, una autorització, o una forma determinada de gestió; i

que tampoc resultava acceptable l'observació de la naturalesa d'un ens com a base per a l'afirmació o negació de la qualitat de servei públic de la seva activitat.

De la reflexió italiana ens interessa aquí apuntar la conclusió de Pototsching (1964), segons la qual l'àmbit públic real es pot determinar pel criteri de l'assumpció de l'activitat, és a dir, que l'esmentat àmbit es construeix amb activitats sobre les quals hi ha una reserva de titularitat expressa per part de l'Administració, de tal manera que si aital activitat deixés d'executar-se per part del titular privat, l'Administració automàticament n'assumiria la gestió directa. D'acord amb això, hi hauria la possibilitat d'argumentar una funció delimitadora de l'àmbit públic per part de la gestió, però només en el marc d'aquesta construcció jurídica i en una perspectiva molt teòrica.

Entenem que la gestió pública no pot constituir *per se* un criteri de delimitació de l'àmbit públic enlloc, ni tampoc un element de categorització del servei públic, a causa de la doble contingència a la que es troba sotmesa, la política i la tècnica. Considerem que *la presència o absència de gestió pública en una activitat pública no és vinculable a criteri de cap tipus, sinó que adopta arreu un caràcter ancillar respecte la decisió política que la genera.*

SOBRE EL CONTINGUT DE LA GESTIÓ PÚBLICA

En la present comunicació, *el contingut de la gestió pública és concebut com una configuració extra-administrativa i evolutiva que ens ve donada des de l'esfera de la decisió pública.* Però aquesta configuració presenta unes considerables dificultats a l'hora d'intentar seleccionar uns criteris mínimament operatius a partir dels quals podem diferenciar allò que és d'allò que no és gestió pública. La conflictivitat d'aquest repte és singularment intensa i el precedent del debat sobre el servei públic dins la doctrina administrativa és un punt de referència molt apropiat per emmarcar-la. La nostra intenció aquí és exposar quins són els criteris que hem adoptat per a bastir un contingut de gestió pública i llurs arguments justificadors.

En primer lloc, i connectant amb l'epígraf anterior, entenem que *no es pot categoritzar com a gestió pública aquella activitat on l'Administració es manté totalment al marge de l'execució,* essent aquest, un primer criteri delimitador. En segon lloc, tot i que acceptem la idea italiana que la naturalesa pública de l'ens gestor no implica determinació de servei públic (perquè pensem que hi pot haver gestió pública malgrat l'absència de servei públic *uti singuli*), el nostre criteri és que no hi ha gestió pública sense la presència activa d'un actor públic. És a dir: *no tota gestió desenvolupada per un actor públic es pot considerar gestió pública, però no es contempla la qualitat de gestió pública d'aquelles activitats no gestionades per un actor públic, encara que siguin desenvolupades sota condicions formals pròpies de l'àmbit públic.*

En tercer lloc, deixem de banda la distinció entre funció pública i serveis públics, així com la classificació interna d'aquests. *No considerem que la titularitat "necessària" de l'Administració tingui com a conseqüència lògica una gestió directa de l'activitat.* En això, adoptem una perspectiva diferent a la de la doctrina exposada. Perspectiva que no es pot considerar com una simple actualització basada en les privatitzacions d'activitats constitutives de la funció pública que s'observen en l'actualitat (per exemple, els serveis penitenciaris, de seguretat, o de recaptació fiscal), sinó com *una no acceptació d'un contingut essencial i irreductible de la gestió pública.* En altres paraules, seria possible un buidat total del contingut de la gestió pública sense que això comportés la desaparició de les estructures polítiques d'una col·lectivitat.