

**Redundancia, escala y duplicidad en la
administración: una crítica de los mitos
acerca de la racionalidad administrativa
en las propuestas de reforma de la
administración pública española**

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Santiago de Compostela (España); profesor visitante en la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala y profesor colaborador en el Instituto Nacional de Administración Pública español. Pertenece a los consejos científicos de las revistas *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *Procesos de Mercado, Administración & Ciudadanía* y *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*. Sus áreas de especialización son las políticas públicas, la reforma administrativa y la historia del pensamiento político-administrativo. Autor de diversas publicaciones españolas e internacionales. Sus últimos trabajos han versado sobre la gestión del recorte en las administraciones en crisis, sobre inteligencia estratégica y políticas públicas. Ha colaborado en un proyecto de reforma de la administración pública española publicado con el título de *Administración 2032*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Santiago de Compostela
Campus Sur, Santiago de Compostela, España
E-mail: miguelanxo.bastos@usc.es

Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de reforma de la administración pública española

Este texto pretende criticar los principios administrativos que inspiran buena parte de los proyectos de reforma administrativa iniciados en los últimos años. A pesar de que han sido discutidos académicamente desde hace varios decenios, siguen plenamente vigentes en el discurso político y administrativo. Conceptos como redundancia, escala o eficiencia no son válidos tal como se entienden convencionalmente y son con frecuencia usados de forma incorrecta en el ámbito público. Se pretende, por tanto, contribuir a elaborar una teoría sobre estos conceptos y discutir la posibilidad de su adaptación a la administración pública, especialmente la española.

Palabras clave: Teoría de la Administración Pública; Eficiencia; Competencia; España

Redundancy, Scale and Duplicity in the Administration: a Critique of the Myths about the Administrative Rationality in the Proposals of the Public Administration Reform in Spain

This text tries to criticize the administrative principles that inspire good part of the projects of administrative reform initiated in the last years. In spite of the fact that they have been academically discussed for several decades, they are still presents in the political and administrative discourse. We understand that concepts like redundancy, scale or efficiency are not valid like they are usually understood and they are used often of incorrect form in the public area. We want to elaborate therefore a theory on these concepts and to discuss his possibility of adjustment to the public administration, especially Spanish.

Key words: Public Administration Theory; Efficiency; Competence; Spain

Recibido: 22-06-2015 y 28-12-2015 (segunda versión). Aceptado: 28-03-2016.

El funcionamiento de las administraciones públicas sigue respondiendo a los viejos parámetros, y las propuestas de reforma, racionalización y modernización administrativas continúan obediendo a los parámetros racionalistas y cartesianos de siempre, sin atender a razones.

Introducción: redundancia, duplicidad y reforma administrativa

Simon (1946) escribió hace casi siete décadas un pequeño ensayo, que luego devino en clásico, en el que se resaltaba, primero, que la inmensa mayoría de los estudios sobre administración se basaban en proverbios y sabiduría convencional no contrastada, y segundo, que estos proverbios a su vez se contradecían entre sí. Mostraba la incompatibilidad, por ejemplo, de afirmar simultáneamente que una administración debía reducir el alcance de control de sus directivos al tiempo que abogaba por estructuras administrativas más planas, esto es, con menos escalones jerárquicos, lo cual es, por definición, imposible. Si se reduce el número de subordinados bajo el mando de un directivo se tendrá por fuerza que establecer más escalones jerárquicos a igual número de empleados y, viceversa, si se quiere una organización más plana se tendrá por fuerza que aumentar, no disminuir, el número de subordinados bajo una misma supervisión. También Simon ilustra sobre la incompatibilidad de especializar por proceso, clientela o propósito mientras se quiere mantener una jerarquía clara y piramidal en una determinada organización. El propósito de Simon es doble: primero, advertir contra la tendencia a inspirarse, a la hora de realizar planes y reformas en la administración, en modelos que no estén fundamentados en principios ya contrastados y, en segundo lugar, precaverse contra la tendencia a dar por demostrados todos los proverbios de sentido común con los que habitualmente se trabaja. Es decir, evitar basarse tanto en diseños ultrarracionales o utópicos como en la sabiduría “popular” respecto de la organización.

Las ciencias sociales, como bien advierte uno de los inspiradores de Simon, el también premio Nobel Friedrich Hayek, son contraintuitivas y no pueden descansar en proverbios o sabiduría convencional, sino que deberían ser sometidas a un riguroso análisis tanto de sus premisas como de las conclusiones que de ellas se deducen para poder descartar aquellas afirmaciones que no sean lógicamente consistentes.

Esta tarea ya ha sido iniciada en el ámbito de la ciencia de la administración pública, pero sus resultados prácticos han sido decepcionantes. La literatura sobre ciencia de la administración, crítica con la sabiduría convencional, con la racionalización o con los proverbios de la administración pública, si bien no es muy abundante, sí ha sido muy influyente en ámbitos académicos. Libros en esta tradición, como

The Intellectual Crisis in American Public Administration (Ostrom, 1989) o *The Intelligence of Democracy* (Simon, 1965), se cuentan entre los más influyentes en esta área de estudio. La obra de críticos de la racionalidad administrativa convencional como Landau (1969, 1973 y 1991), Bowling y Burke (2006), Boulding (1966), la premio Nobel Elinor Ostrom (2010), Etzioni (1986), Stone (1988) o Simon (1971), este último también reconocido con el premio Nobel de economía, es respetada y reconocida por sus pares académicos. Pero sus enseñanzas no traspasan los muros de la academia y el funcionamiento de las administraciones públicas sigue respondiendo a los viejos parámetros, y las propuestas de reforma, racionalización y modernización administrativas continúan obedeciendo a los parámetros racionalistas y cartesianos de siempre, sin atender a razones. Por ejemplo, tanto las propuestas de reinención del Gobierno de Osborne y Gaebler (1994) y su derivada, el llamado Informe Gore (1994), como las propuestas algo más recientes de Gobierno conjunto (*joined-up government*), primero en Reino Unido (Hood, 2005; Pollitt, 2003) y su derivada posterior en el ámbito anglosajón conocida como *whole-of-government* (Christensen y Laegreid, 2007), matizando la pertinencia de los viejos modos jerárquicos y buscando formas de coordinación más horizontales (Peters, 2006), han pretendido incidir en buscar un Gobierno sincronizado que evite el departamentalismo y la excesiva fragmentación de la administración, y en el que se reduzcan las redundancias y duplicidades. En la misma línea se ha expresado el informe de la Comisión para la Reforma Administrativa de España (CORA, 2013). Este informe, elaborado por un grupo de expertos en reforma administrativa, fue concebido como una gran radiografía de la administración pública española para detectar disfunciones en su funcionamiento, en especial las que conlleven gastos considerados superfluos. Fue redactado con la finalidad de superar la situación de crisis financiera del Estado español derivada de la crisis económica de 2008, y dedica todo un capítulo a la reducción de duplicidades administrativas y a la eliminación de ambigüedades, bajo el principio clásico de “una administración, una competencia”. De hecho, ya desde la declaración de intenciones realizada al principio del documento, la simplificación de la administración se ha considerado como su objetivo principal y, tras identificar una a una las principales duplicidades y redundancias en la administración española, realiza de forma detallada propuestas para su eliminación.

A pesar de todas las propuestas de racionalización y simplificación, las aguas siempre vuelven a su cauce y al final terminan por reformar, valga la redundancia, la reforma, y de una manera u otra al cabo de cierto tiempo todo vuelve a estar como antes.

En esta línea, el fracaso de los académicos en ciencia de la administración a la hora de conseguir propuestas prácticas solo es comparable al de los economistas políticos, que no han conseguido penetrar en el ámbito de la política pública, de tal forma que a pesar de haber transcurrido casi 250 años desde que Adam Smith criticó el mercantilismo y casi 200 desde que Bastiat demolió teóricamente los viejos sofismas económicos, estos siguen gozando de tan buena salud como siempre. Esto se explica porque su carácter contraintuitivo, como las ideas a las que se hará referencia ahora, hacen muy difícil su venta tanto a políticos como a electorados y pocos son los que se arriesgarán en el plano político a comprar estas ideas. No tienen mucho que ganar, pues las ganancias no se verán a corto plazo ni se identificarán necesariamente con las reformas emprendidas y sí mucho que perder, tanto en luchas para implantar las reformas como en resultados electorales de no dar resultados a corto plazo.

Perseverar en reformas inspiradas en principios de corte tradicional permite ofrecer a la ciudadanía la impresión de que sus gobernantes se están preocupando de mejorar el funcionamiento de sus administraciones al tiempo que bajo esta fachada se pueden emprender las reformas políticas que sí interesan al decisor político. Conviene recordar que, a pesar de todas estas propuestas de racionalización y simplificación, las aguas siempre vuelven a su cauce y al final terminan por reformar, valga la redundancia, la reforma, y de una manera u otra al cabo de cierto tiempo todo vuelve a estar como antes, pues, como se verá, muchas de estas aparentemente irracionales duplicidades tenían alguna razón de ser, pero todo esto ocurrirá tras malgastar tiempo y recursos de funcionarios, expertos y consultores.

Cabría por tanto preguntarse cuáles son entonces las razones últimas de emprender tantos esfuerzos en reformas y proyectos de este tipo, como en el caso español al que se hará referencia principalmente en este trabajo, aun a sabiendas de que no van a reformar casi nada y sobre todo porque no son eficaces a la hora de conseguir reducciones de costo realmente sustantivas. A esta pregunta se intentará responder en este trabajo, pero antes se tratará de mostrar cuáles son los mitos principales de las administraciones públicas de nuestro entorno, pretendiendo ofrecer una visión más realista y justa de las mismas. Luego se intentará explicar las razones por las que, tras decenios de intentos fallidos, siempre se vuelve, sobre todo en la administración española, a recurrir a tan seculares tópicos.

No se pretende, sin embargo, en este trabajo realizar propuestas de reforma administrativa sobre estos parámetros, pues se entiende que las propuestas de mejora no deben basarse en un rediseño global de las administraciones, en la forma propuesta en el Informe CORA. Se pretende más bien alertar de disfuncionalidades que proponer nuevos modelos. La colaboración entre las administraciones ha sido siempre un proceso lento de mutua adaptación a lo largo del tiempo (Bardach, 1998) y de construcción de lazos de confianza (Parrado, 2015). Los rediseños globales de la administración quiebran esta confianza al romper lazos conseguidos con mucho esfuerzo. Se entiende, al contrario, que las reformas deben darse no a nivel global sino a nivel de cada unidad organizativa y basándose en la imitación de prácticas exitosas, como las islas de excelencia propuestas por Ramió (2015), o en el aprendizaje derivado de la propia experiencia administrativa. La imposibilidad de cambiar por completo una administración es también un corolario de lo anteriormente expresado sobre la imposibilidad del cálculo en las grandes organizaciones.

El mito de la escala eficiente en el ámbito de la administración pública

Pocos tópicos son más repetidos en el discurso de la reforma y racionalización administrativa que los de escala y eficiencia. Es raro encontrar un texto académico, un proyecto de reforma administrativa o un programa electoral que no incluya proposiciones en el sentido de buscar dimensionar los servicios públicos en una escala adecuada, de tal forma que sus costes de producción disminuyan y se consiga de esta manera ahorrar al mismo tiempo que se mejora el funcionamiento administrativo. En el mundo de la empresa sí se puede más o menos determinar la escala adecuada de producción de bienes y servicios, pues la tasa de beneficio empresarial rápidamente da pistas de cuál debería ser esta. Aunque también en el sector privado se dota al aumento de escala de propiedades mágicas que no tiene ni puede tener, pues de ser así las empresas aumentarían sin cesar de tamaño y las fusiones de empresas no pararían nunca, a pesar de que estas fracasan con mayor frecuencia de lo que parece apuntar la sabiduría convencional (Roll, 1986; Cartwright, 2006). Hay un punto en el que cesan necesariamente de crecer y la prueba es que no ha existido ninguna empresa que consiguiese controlar todo el mercado adquiriendo todas las empresas hasta llegar a constituir una única megacorporación que lo controlase todo. Puede, como mucho,

controlar o monopolizar un sector económico (siempre y cuando se dé una definición restringida del mismo¹), normalmente ayudada por las barreras de entrada establecidas por los Gobiernos (aranceles, licencias, patentes...) (Armentano, 2015; DiLorenzo y High, 1988), pero la evidencia muestra que cada vez hay más, y no menos, sectores económicos. Buena parte de los sectores más importantes hoy en día (Internet, telecomunicaciones, automóviles, electricidad...) o bien no existían en los tiempos en los que Karl Marx advertía contra la concentración industrial o muchos de los sectores punteros en su tiempo han perdido relevancia (carbón, ferrocarril, etc.).

También aquí la sabiduría económica convencional, a efectos políticos, es la que importa (Caplan, 2007); como consecuencia, la política industrial oficial parece reclamar un mayor y mejor dimensionamiento, con créditos, subvenciones y regulaciones orientadas a este fin, pero aquí por lo menos puede saberse a corto o medio plazo cuál debe ser el tamaño correcto, que será aquel que ofrezca un mejor rendimiento por unidad de capital invertida.

Los obvios beneficios de producir a escala se ven contrapesados por al menos tres factores de relevancia. El primero de ellos es el que se refiere a los costes de distribución, expresado teóricamente como Ley de Borsodi, conocida así en honor a su descubridor Ralph Borsodi (1927), un economista agrario norteamericano de principios del siglo XX. Esta ley afirma que los beneficios de producir a una escala mayor se ven ultrapasados en algún punto por los mayores costes de distribución que lleva producir de forma centralizada. A partir de ese punto deja de compensar producir a escala. Puede imaginarse, por ejemplo, una panadería que produzca pan fresco para toda España en Madrid. Probablemente sus costes fuesen muy bajos, pero solo compensaría a los madrileños que vivan cerca adquirirlo ahí y no en su panadería de barrio. Esta es la razón de que sobrevivan pequeñas panaderías en casi cualquier lugar. El segundo motivo es la falta de flexibilidad de las grandes organizaciones frente a cambios en el entorno. Una escala muy grande impide o dificulta la adaptación a cambios sociales o tecnológicos, precisamente porque está diseñada para un solo fin (Carson, 2008). Los economistas Piore y Sabel (1990) expresaron esta idea muy bien cuando analizaron el éxito competitivo de las pequeñas empresas del norte de Italia y destacaron su enorme flexibilidad, expresada incluso en el uso de máquinas-herramientas modulables y su organización en red. Algo semejante a lo que ocurre en determinadas regiones chinas como Shengzhen. Su pequeño tamaño y flexibilidad es la causa de su supervivencia y éxito económico. El tercer factor

que afecta a la escala es de corte teórico y se refiere a la imposibilidad de cálculo económico racional en las grandes organizaciones o conglomerados (Klein, 1996). Una empresa, cuanto más grande es, peor calcula los costes de sus insumos o de su mano de obra, pues carece de referentes sobre los que inspirarse. Una empresa, cuanto más grande es, más personal específico para la propia organización necesita, sus especialistas lo son solo en el ámbito de la propia organización y no hay por tanto precios de referencia adecuados para ella, y las características de sus cuadros superiores e intermedios estarán adaptadas a los requisitos propios de cada organización (Tullock, 1992). Ello también ocurre sobre todo en el ámbito de las empresas integradas verticalmente que tengan que consumir bienes o servicios producidos por la propia organización o bien vendérselos a sí misma, por lo cual no existe un referente que permita saber si los precios internos que se aplican son o no correctos. Los costes de gestionar la información se hacen mayores también a medida que incrementa la escala de la organización, hasta que estos superan la capacidad de gestión de los dirigentes y la organización comienza su declive (McAfee y McMillan, 1995).

No es de extrañar, por lo tanto, la escasa supervivencia en el tiempo de las grandes organizaciones y su cada vez más rápida sustitución por otras organizaciones, antes pequeñas y luego devenidas en grandes. En el mundo de las organizaciones, lo normal es que las empresas pequeñas y flexibles terminen por derrotar a las grandes y elefantiásicas organizaciones a gran escala. Los estudios realizados sobre la supervivencia de las más grandes empresas del mundo, tal como se recogen en la lista Forbes, muestran una esperanza de vida de unos 40 años en promedio (De Geus, 2011) y con tendencia a reducirse. Las grandes empresas crecen desde que son pequeñas, se mantienen un tiempo en la cumbre y luego desaparecen, decrecen o se fusionan con otras. Por lógica, son sustituidas por empresas que en sus inicios eran pequeñas, muchas de ellas, como las grandes gigantes de la informática, nacidas en garajes, o como los grandes imperios textiles, en pequeños talleres. En este mundo no es infrecuente que el pez chico termine devorando al grande (Foster y Kaplan, 2001; Langlois, 2003) y que luego, una vez grande, sea devorado por otro pez antes chico.

El problema de determinar la escala adecuada será un problema más de los que tiene que afrontar el empresario, pero este por lo menos cuenta con indicadores de beneficio que le permiten conocer si está acertando o no. Recuérdese que no hay una tabla de medidas

Las administraciones públicas cuentan con peculiaridades propias que hacen todavía más complicado determinar cuál es la dimensión apropiada de una administración pública.

que permita determinar de forma objetiva cuál debe ser la dimensión adecuada. Esta dependerá de cada organización en concreto, del sector en el que actúe y de las características específicas de cada mercado, y que puede oscilar desde un trabajador a varios cientos de miles (Edwards, 1971).

El problema de la escala es aún más complejo en el ámbito de las administraciones públicas pues, además de los inconvenientes recién apuntados, las administraciones públicas cuentan con peculiaridades propias que hacen todavía más complicado determinar cuál es la dimensión apropiada de una administración pública. En primer lugar, hay que partir de que tanto los Estados como las unidades administrativas en que se subdividen no están pensados con lógica de escala (Easterly y Kraay, 2000). Su lógica es histórica. Los distintos países difieren también enormemente tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios que ofrecen, sin que exista tampoco una tabla o un modelo de cuáles y cómo deben ser esos servicios. Por ejemplo, Irlanda no tiene la dimensión adecuada como para financiar un submarino nuclear mientras que España sí y, por tanto, está en vías de tenerlo. Las preguntas aquí deberían ser si es necesario o no disponer de tal arma, es decir qué ventaja tiene el español por tenerla y qué perjuicio tiene el irlandés por no disfrutar de ella, y por qué hay que tener el arma en exclusiva y no financiarla en el ámbito de una alianza defensiva, por ejemplo. Este es el debate: debería ser más de pertinencia y menos de escala a la hora de financiar cualquier servicio público. Al ámbito de la política y de las ideas corresponde responder a estos problemas y no al de la ciencia administrativa, que opera sobre decisiones ya tomadas acerca de la prestación de servicios públicos.

Si los Estados no tienen ni pueden tener escala adecuada, menos la pueden tener las subunidades administrativas que los componen. En primer lugar, porque también estas son en muchos casos frutos de avatares históricos o culturales propios y varían, por tanto, de acuerdo con sus propias especificidades también en tamaño y población. En España existen administraciones autonómicas con dimensiones más grandes que las de muchos Estados soberanos de la propia UE y otras con poblaciones y extensión de una pequeña ciudad. Lo cual es lógico pues, en general, derivan de los viejos reinos españoles medievales, y estos diferían mucho entre sí. Lo mismo acontece con los ayuntamientos, que con el devenir del tiempo han derivado unos en grandes ciudades y otros reducidos a pocos cientos de habitantes. Lo que ocurre en el mundo subestatal es lo que acontece en el mundo estatal, por

lo que es injusto decir que tal ayuntamiento o tal autonomía no son “racionales” y deben ser rediseñados a una escala adecuada y no predicar lo mismo a nivel estatal. También podría ser racional, de hacer caso a este principio de racionalidad, que, por ejemplo, la UE decretase que Aragón se fusionase con el sur de Francia o que los “irracionales” enclaves españoles en África deberían ser gestionados por Marruecos. Podría ser racional desde una perspectiva geométrica pero política, cultural o económicamente no lo sería mucho. Si regiones y autonomías pueden ser racionalizadas sin tener en cuenta sus condicionantes culturales no habría ningún motivo para no predicar lo mismo de los Estados.

En segundo lugar, el debate sobre la escala de las administraciones públicas parte de unas premisas falseadas desde su origen. Cuando se habla de la existencia o no de escala se parte siempre de un nivel de prestaciones mínimo que debe satisfacer cada administración involucrada sin cuestionarse si esa cantidad o calidad de prestaciones es la correcta. Todo Estado soberano tiene una dimensión determinada que le permite o no afrontar determinadas prestaciones. Algunos, por ejemplo, pueden pretender tener una fuerza naval de proyección que les permita tener presencia en distintos escenarios, y muchos otros, aun siendo marítimos, no. Pero esto no implica que se pueda predicar irracionalidad respecto de estos últimos. Para ser definido como Estado basta con ser reconocido como tal por parte de la comunidad internacional². Con las administraciones subestatales pasa algo semejante. Se les conmina a prestar una serie de servicios determinados políticamente a través de leyes o constituciones, y si no son capaces de cumplirlas, en solitario, se establece que tal administración no cuenta con la escala adecuada y por tanto debe ser rediseñada. Sería necesario pues discutir por qué tiene que prestar tales servicios y por qué no puede prestarlos en mancomunidad con otras administraciones o delegando en una empresa privada o del tercer sector mejor dimensionada la prestación de tales servicios.

Al mismo tiempo, como ocurre en el caso de las organizaciones privadas, cabría discutir también el problema de los costes de distribución del servicio. En el sector público también se dan los costes de distribución y, como en el caso de bienes y servicios privados, estos afectan sustancialmente la definición de la calidad de los mismos. Es posible tener una escuela o un hospital grande y centralizado en la capital del país, pero se puede preferir uno peor más cerca, pues la distancia y los costes asociados a ello pueden ser muy relevantes. De llevar al

Algunas de las mejores administraciones públicas son redundantes y duplicadas, y la búsqueda de la eficiencia administrativa no acostumbra a ser un buen negocio para los administradores.

extremo la lógica racionalizadora, cabría cuestionarse la propia existencia de gobiernos locales, autonómicos o incluso nacionales. Con un solo Gobierno europeo sería suficiente, con servicios prestados en y desde Bruselas, con una escala “adecuada” para todos los europeos. Como en el caso anterior, no se cuenta con una tabla que indique de forma objetiva cuál debe ser la dimensión correcta a la hora de diseñar los subgobiernos o las agencias periféricas del Estado, solo que en el caso de las organizaciones de corte político administrativo ni siquiera se cuenta con los indicadores de beneficio o pérdida que disponen las empresas privadas, pues los beneficios y pérdidas en las administraciones públicas lo son a efectos meramente contables. Es fácil hacer que una empresa o administración pública presente unos presupuestos con superávit dotándola de más recursos o, a la inversa, hacerla entrar en déficit trayéndole recursos. Simplemente no es posible saber a ciencia cierta si los subgobiernos o las agencias públicas tienen o no las dimensiones adecuadas, pues dependerá de las funciones que les sean requeridas.

Redundancia y duplicidad en las administraciones públicas

Otro de los aspectos que la teoría convencional de las administraciones públicas más teme, y que con más énfasis pretende reducir, es la supuesta irracionalidad derivada de la existencia de varios niveles de administración superpuestos encargados de las mismas funciones, o bien que el mismo servicio sea prestado a la vez por más de una administración pública. De hecho, la mayor parte de las reformas administrativas pretende simplificar la administración en el sentido de reducir el número de administraciones y conseguir que cada función administrativa sea realizada por una única administración. Se trata de evitar solapamientos de competencias y eliminar administraciones innecesarias. A simple vista parecen propuestas muy razonables, sobre todo si se aborda la administración pública como un ente geométrico y bien diseñado con el fin de alcanzar el objetivo de la máxima eficiencia en el trabajo administrativo, si es que este concepto pudiese ser definido con precisión. En este apartado se intentará mostrar las razones por las que algunas de las mejores administraciones públicas son redundantes y duplicadas, y que la búsqueda de la eficiencia administrativa no acostumbra a ser un buen negocio para los administradores, y en el caso de conseguirse los objetivos buscados, al poco tiempo y necesariamente se volverá al viejo sistema.

En primer lugar, habrá que estudiar el concepto de redundancia y duplicación (Lerner, 1986), algo a lo que dedicó buena parte de su obra Martin Landau, sin que sus escritos hayan tenido mucha fortuna. Como bien nos advierte el autor, al cambiar del ámbito de la empresa privada o incluso de la propia vida privada al ámbito de la administración pública se produce un extraño fenómeno de inversión de valores (Landau, 1969). Lo que en el ámbito privado es plenamente racional o incluso beneficioso, al pasar al ámbito de la organización del sector público se transforma en algo irracional e ineficiente. En el sector privado observamos que existen muchas organizaciones que realizan idénticas funciones en espacios muy próximos. Existen calles llenas de bares uno al lado del otro, numerosas empresas compitiendo en fabricar pan, pasteles, tornillos, bolígrafos o cualquier otra cosa (incluso se considera que es lo ideal, pues compiten entre sí y mejoran sus productos). En el mundo de la ciencia se considera positivo la redundancia, esto es, que existan varios grupos de investigación sobre el mismo tema, hasta el punto que es frecuente reunirse periódicamente en congresos y seminarios, y la cooperación formal e informal entre ellos es habitual (Olmeda Gómez, Perianes-Rodríguez y Ovalle-Perandones, 2008), tanto como lo es la competencia entre ellos (Hagstrom, 1974). En una misma ciudad pueden incluso existir facultades o centros de investigación de una misma materia. Incluso en nuestra vida particular podemos preferir tener varios pares de zapatos de calidad mediana a solamente un par de altísima calidad o dos coches medianos en vez de uno bueno sin ser considerados irracionales por ello. De hecho, se considera positivo pues se pondera más el riesgo de perder el bien de alta calidad y quedar sin nada que el hecho de duplicar. Incluso frecuentemente es posible valorar más una unidad redundante de un bien que un bien nuevo. Es usual preferir tener varias facultades de una misma disciplina académica muy valorada que tener una facultad de cada disciplina. En el mundo del diseño industrial también se valoraría más la redundancia que la eficiencia. Un avión puede volar con un solo reactor, siendo el segundo redundante, y además cuenta con varios sistemas de frenado. Pero como agudamente afirma Landau (1969), no subiríamos a un avión o a un tren perfectamente eficiente, que eliminase todas las duplicidades.

La duplicidad tiene otra función, muchas veces oculta. Permite tener parámetros de referencia sobre los cuales innovar y permite, por tanto, realizar un cálculo económico más o menos racional. Para

La redundancia o la duplicación no tienen consecuencias solo en lo que se refiere al cálculo, sino también en la fiabilidad. Las administraciones públicas parecen diseñadas para ser eficientes, cuando deberían serlo para ser fiables y evitar en la medida de lo posible los errores.

poder conocer si una actividad está llevándose a cabo correctamente es preciso saber cómo lo están haciendo unidades administrativas semejantes. Una televisión pública en exclusiva no sabe si los precios que está pagando o los salarios devengados son los correctos, y ni siquiera sabe si su programación es la adecuada. Es necesario que existan alternativas, públicas o privadas, para poder determinarlo.

La doctrina racionalizadora pretende, en cambio, eliminar todas las unidades administrativas duplicadas o superpuestas sin darse cuenta de que estas duplicidades ofrecen continuamente *benchmarks* y precios para su discurrir cotidiano. Sin ellas cualquier administración estaría ciega a la hora de funcionar y no sería posible establecer modelos de funcionamiento. Sin cálculo económico no se sabría qué cantidad de servicios producir, de qué calidad, dónde y cómo producirlos ni a qué precio ofertarlos. Sin la existencia de unidades administrativas que presten los mismos servicios, la producción de estos sería arbitraria por completo y, con casi total seguridad, se malgastarían recursos escasos. De hecho, en los países con administración no redundante se recurre al subterfugio de comparar desempeños con las administraciones de otros países. Una administración única a nivel europeo carecería de indicadores de este tipo y funcionaría mucho peor, y en cualquier caso necesitaría de algún parámetro de referencia ya sea de otra administración, ya sea recurriendo a referentes del pasado.

La redundancia o la duplicación no tienen consecuencias solo en lo que se refiere al cálculo, sino también en la fiabilidad. Las administraciones públicas parecen diseñadas para ser eficientes, cuando deberían serlo para ser fiables y evitar en la medida de lo posible los errores (Landau y Chisholm, 1993). Una administración pública debe estar orientada a que el servicio público no falle nunca, debe ser antifrágil (Taleb, 2013), no a optimizar el rendimiento en cuanto a costes, pues en caso de fallo grave -y estos no son tan infrecuentes (Taleb, 2011)- no se conseguiría ni una cosa ni la otra, pues los costes derivados del error pueden superar con mucho los beneficios, de existir estos, que los que pudieran provenir del ahorro en eficiencia. La literatura sobre gestión del riesgo en las administraciones hace tiempo que ha comprendido esto (Arenilla Sáez, 2011), pero por desgracia sus recomendaciones, aun al día de hoy, no son muy apreciadas. En el mundo del transporte público las virtudes de la redundancia han sido bien analizadas por autores como Bendor (1985), quien ha estudiado cómo la existencia de distintas redes de transporte redundantes y en competencia han salvado del caos a muchas ciudades. En casos de

desastres climáticos o en situaciones de huelga o conflicto social, si no funcionaba un servicio de transportes concreto como el autobús urbano, los ferrocarriles o taxis reforzaban sus servicios y suplían el déficit de servicios sin llegar nunca a la parálisis. Los historiadores de la Primera Guerra Mundial relatan el colapso del “racional” y radial sistema de ferrocarriles francés, la famosa estrella de Legrand, desbaratado por el colapso de las estaciones y vías centrales, mientras que la muy redundante red ferroviaria alemana, llena de atajos y rutas paralelas permitió, a pesar de los combates, colocar las tropas alemanas en la frontera francesa en muy poco tiempo (Johnson, 2013).

Otras ventajas de los sistemas redundantes es que permiten modular la demanda y ajustarse a las distintas demandas ciudadanas, permitiendo minimizar la posibilidad de fallo. Por ejemplo, es frecuente que en una misma ciudad confluyan varias redes de bibliotecas de administraciones distintas. Una ciudad española de tamaño mediano cuenta con una biblioteca estatal, una autonómica, una municipal y una universitaria. Pero cada una de ellas tiene un público específico distinto, aunque muchas de sus funciones se solapen, y de esta forma todos los públicos están cubiertos y cuentan con centros adaptados a sus necesidades. Una biblioteca sola tendría que optar por un formato determinado y no prestaría los mismos servicios, dejando insatisfecha a parte de la ciudadanía. La existencia de redes duplicadas o solapadas minimiza también la posibilidad de descuidos o errores en la prestación de servicios. La existencia de varias policías en un mismo lugar (cuatro en muchas ciudades: policía nacional, guardia civil, autonómica y local), en vez de dificultar la acción policial la refuerza, pues es difícil que fallen todas a la vez y, si bien pueden solaparse, en conjunto se refuerzan una a la otra. Matemáticamente es algo claro. Si una administración o mecanismo de seguridad tiene un 10% de posibilidad de fallo, dos unidades en paralelo con igual posibilidad de error tendrían solo una posibilidad entre cien de fallar al mismo tiempo. La redundancia disminuye, por tanto, enormemente la posibilidad de que el sistema falle (Chisholm, 1989). La redundancia también facilita el control político de la administración, pues evita la creación de contrapoderes administrativos. La realidad es que casi ningún país está dispuesto a tener solo un cuerpo policial, sino que cuenta con varios, solapados y redundantes, que en caso de necesidad realizan unos las funciones de los otros, por ejemplo, y al mismo tiempo se reduce la posibilidad de que pretendan controlar al poder político (como en el caso del FBI de

El argumento de los partidarios de la simplificación administrativa parte de una visión *adversarial* de las administraciones públicas, en el sentido de que las administraciones compiten entre sí y lo que unas obtienen es a costa de pérdidas para otras.

Hoover, quien nunca fue sustituido en el cargo por decenios gracias a la información privilegiada de que disponía). Cuanto más relevante es la función de una administración y menos fallos puede permitirse porque afecte la vida o la salud de la población, más necesaria es la existencia de redundancias que eviten que la función deje de prestarse (LaPorte y Consolini, 1991; Heimann, 1995). La redundancia solo puede suprimirse en asuntos poco importantes.

El argumento de los partidarios de la simplificación administrativa parte de una visión *adversarial* de las administraciones públicas, en el sentido de que las administraciones compiten entre sí y lo que unas obtienen es a costa de pérdidas para otras, replicando el viejo sofisma de Montaigne -de que los ricos lo son a costa de los pobres- al ámbito administrativo, olvidando las ventajas que pueden derivar de la colaboración entre administraciones (Thompson y Perry, 2006; Gascó, 2011), de las sinergias de la complementariedad, del intercambio (Levine y White, 1961), del aprendizaje mutuo y del tan denostado -en el ámbito administrativo- valor de la improvisación y la adaptación *ad hoc*, que tantos descubrimientos y avances han producido en otros ámbitos de la vida social.

Obviamente, tampoco todo puede estar infinitamente duplicado; debe existir algún límite, pero, como en el caso de la escala antes analizado, no se puede conocer con certeza cuál es tal límite y debe dejarse al criterio político. Este límite puede no ser el mismo en un tipo de administraciones que en otras; por ejemplo, no será lo mismo en agencias reguladoras que en las prestadoras de servicios básicos³, pero siempre teniendo en cuenta que tampoco aquí existe posibilidad de elaborar un cálculo económico plenamente racional y que la ayuda a tal efecto suele venir de la existencia de unidades redundantes, ya sea en el sector público o en el privado. En efecto, la fijación de precios internos en el sector público viene siempre referenciada por los costes y precios fijados en unidades paralelas. Salarios de funcionarios o precios públicos siempre tienen una referencia en los devengados en el sector privado o en otras administraciones públicas, ya sea del propio país, ya sea de otros. La simplificación de administraciones no es necesariamente garantía de un buen sistema administrativo o de una correcta eficiencia en el gasto. De hecho, al igual que en la vida privada o en el ámbito de la empresa, si existe alguna duplicidad lo es por alguna razón y descubrir tal razón debería ser objeto de estudio principal de la ciencia de la administración pública. Pero, políticamente, siempre es más fácil y agradecido suprimirlas todas y presentar esto como una virtud. En el caso europeo, los países rescatados fueron todos

países de estructura administrativa simple, como Portugal, en tanto que países muy complejos administrativamente, como Suiza, supieron afrontarla relativamente bien⁴. El caso suizo es paradigmático de una administración duplicada y redundante, con competencia administrativa y fiscal a todos los niveles, y con un reparto de competencias administrativas deliberadamente ambiguo (Gerotto, 2015). Las administraciones de este país resuelven estos problemas a través de la colaboración, el consenso y el diálogo, sin que sus estándares de calidad se vean afectados. Más bien al contrario, sus ciudadanos tienen una gran confianza en su administración y sus niveles de gasto público en relación con el PIB son más reducidos que los de sus vecinos (OCDE, 2013). Hacen lo mismo con proporcionalmente menos recursos que sus vecinos. No hay evidencia de que los países con administraciones más simples presten mejores servicios o gasten menos que los más complejos. Son varios los factores que pueden explicar un mejor desempeño económico, pero desde luego este no parece ser uno de ellos, o cuando menos el principal.

Razones que explican las reformas administrativas racionalizadoras

Aun desconociendo los argumentos anteriores, lo cual es fácil pues no forman parte de la sabiduría convencional en materia de ciencia administrativa, es evidente que a pesar del gran número de reformas administrativas emprendidas en la administración española, este tipo de racionalizaciones nunca se ha llevado a cabo. Se verá a continuación cuáles son las motivaciones explícitas en estas propuestas de reforma y después cuáles son, a nuestro entender, sus razones implícitas.

La primera gran razón aducida es la del ahorro de recursos y, por consiguiente, la eficiencia en el gasto, y más aún en tiempos como los presentes, de penuria económica para las administraciones públicas. Acciones encaminadas a mejorar la eficiencia de la administración, en la línea aquí tratada, se han propuesto en todos los países sometidos a medidas de austeridad en el ámbito europeo. Destacan las fusiones de ayuntamientos o regiones, la eliminación de las supuestamente costosas duplicidades o la eliminación de farragosos trámites administrativos. Ninguna de ellas ha sido aplicada en serio, aun en tiempos de enorme tribulación financiera como los actuales. Por una razón: porque el ahorro no está demostrado, como se acaba de ver. Las fusiones de ayuntamientos o regiones podrían en efecto

Las fusiones de ayuntamientos o regiones podrían ahorrar algún dinero, sobre todo en cargos políticos, pero no están constatados los ahorros. Es más, podrían incluso incrementar el gasto.

ahorrar algún dinero, sobre todo en cargos políticos, pero no están constatados los ahorros. Es más, pudieran incluso incrementar el gasto por dos razones. La primera es que, al cambiar la escala de la unidad administrativa, esta pudiera querer emprender empresas que antes estaban fuera de su alcance, pero que ahora bien pudiera considerar como natural tener, dado su nuevo tamaño. Al igual que un país pequeño no precisa de un portaaviones más grande si considerara lógico tenerlo, a escala local dos pequeños ayuntamientos que no tienen auditorios ni arenas deportivas por separado bien pudieran demandarlos ahora que cambian de escala. Tendrán también la obligación de dotarse de servicios propios, como policías o funcionariado exclusivo, que antes compartían. El cambio de escala puede obligar a gastos antes innecesarios, pero ahora obligados ya sea por ley o por la propia dinámica política.

La segunda razón es que al cambiar la escala del ayuntamiento también los costes de distribución, esto es los costes de prestar el servicio, pueden verse aumentados pero en una dimensión superior a la de la propia escala. Los costes de distribución no se incrementan linealmente con la escala sino que pueden ser superiores, pues la prestación del servicio puede no corresponderse con la nueva escala. Por ejemplo, si se tenían dos pequeños camiones de basura diseñados para ayuntamientos pequeños ahora se precisaría un camión más grande. Pero el camión nuevo puede estar diseñado no para el tamaño de dos ayuntamientos pequeños sino para el de tres, y este camión puede requerir de más funcionarios para atenderlo que el doble. Como se dijo anteriormente, los entes políticos no están diseñados bajo principios económicos de escala sino bajo criterios políticos o sociológicos, y una escala de dos puede no ser más racional que dos escalas de uno. La suma de dos administraciones irracionales puede bien dar un ente irracional mayor. Pudiera ser perfectamente lógico que la dimensión adecuada fuese la de ayuntamiento y medio, y todo lo que sobrepase eso supusiera costes de escala a nivel muy superior. Todo esto sin contar los costes de derrama, de tiempo o de distancia que se imponen a los vecinos al tener que desplazarse a una localidad más lejana para resolver sus trámites, y sin contar que la nueva administración no va a conocer sus necesidades tan bien como la antigua, lo que puede conducir a nuevas ineficiencias, si es que este concepto tiene alguna utilidad en la administración pública.

La eficiencia es un concepto sin ninguna utilidad en el ámbito de las administraciones públicas. Eficiente es una cualidad de algún

La eficiencia es un concepto sin ninguna utilidad en el ámbito de las administraciones públicas. Eficiente es una cualidad de algún bien o servicio, pero medido de forma objetiva y unívoca con otra dimensión.

bien o servicio, pero medido de forma objetiva y unívoca con otra dimensión. Es un concepto que proviene de la física y que nos demuestra lo confuso que es trasponer conceptos extraídos de las ciencias naturales en el ámbito de las ciencias sociales. Un motor diésel es eficiente en relación con el número de kilómetros que puede funcionar con un litro de gasoil o bien con la potencia de tracción que puede desempeñar con ese mismo litro. Una administración no puede ser nunca eficiente en estos mismos términos. Involucra costes y beneficios sociales en su funcionamiento y también implica valores. Hay que discutir antes la pertinencia de la política que lleva a cabo una administración. La administración de un Estado totalitario puede ser muy eficiente en reprimir a los opositores consiguiendo una elevada ratio de detenciones con un bajo número de policías políticos y a un bajo coste. Pero, primero, tal eficiencia no se puede alabar, ni que fuese el mejor concepto a usar para definirla, y segundo, cuanto más eficiente fuese tal administración más daño social causaría a su sociedad, por lo que si bien pudiese ser eficiente administrativamente no lo sería socialmente. Incluso en administraciones como las nuestras, esos efectos, obviamente con unas consecuencias mucho menos graves, se dan también. Una administración eficiente en el gasto pero cuya función última fuese negativa socialmente, cuanto mejor funcione más daño puede hacer. La discusión no tiene que derivar en última instancia en términos de eficiencia, sino de pertinencia en el gasto y analizando las consecuencias indirectas que pueda tener tal actuación. Hay abundantes ejemplos de actuaciones administrativas contraproductivas que, cuanto mejor funcionan, más daño hacen a otros sectores sociales (Von Mises, 2001; Kaiser, 2013) y es sobre estas políticas que debería incidirse, no haciéndolas aún más “eficientes”.

En lo que se refiere a la eliminación de redundancias, ya se analizó antes que esto pudiera tener costes sobre la fiabilidad del servicio o sobre la determinación de su nivel de calidad. Se pudiera ahorrar a costa de no prestar servicios esenciales o prestarlos a una calidad inapropiada. También, al faltar el elemento de comparación y cálculo, no se sabría si el precio al que se está prestando el servicio es el correcto. Una única administración pero inflada de funcionarios y de costes absurdos, como muestra el caso de Grecia, puede ser más cara que muchas pequeñas administraciones en competencia (Savas, 1981) y con referencias mutuas de costes de las cuales aprender. Tampoco está claro, en el caso de existir redundancias, cuál de las funciones duplicadas es la que sobra. No existe un criterio económico

para determinarlo y se teme que este argumento sería usado por la administración más fuerte políticamente para extender sus competencias a costa de las otras, sin que esto lleve consigo ningún ahorro sustancial. En administraciones públicas como las del sur de Europa, fuertemente funcionarizadas, es posible eliminar la redundancia pero no lo es deshacerse tan fácilmente de los trabajadores que las llevan a cabo. Muchos de ellos están protegidos por estatutos y no pueden ser despedidos, por lo que habría que destinarlos a funciones antes consideradas poco importantes, o sea pasando a desempeñar labores menos útiles al mismo coste. La eliminación de duplicidades también tiene costes de rediseño y, como dirían los economistas, costosas curvas de aprendizaje. Cambiar las administraciones tiene costes, sobre todo a corto plazo, y los beneficios, de existir, se verían a largo plazo. Esto las hace muy poco atractivas dada la elevada preferencia temporal de los políticos por el corto plazo. De hecho, en épocas de déficit severo son poco recomendables, pues pueden incrementarlos en el momento más inconveniente. Tampoco se puede olvidar que las administraciones públicas cuentan con mecanismos de coordinación formales e informales para resolver los conflictos (Chisholm, 1989), que constituyen lo que Simon (1965) denomina la inteligencia de la democracia. Los administradores públicos no son engranajes de una máquina, sino seres inteligentes que establecen relaciones de confianza entre sí, cooperan y saben sancionar las desviaciones, sin necesidad de que existan reglamentos formales (Whitford, 2006). Las administraciones públicas son sistemas complejos compuestos de redes formales e informales (Toonen, 1998), de procesos adaptativos para integrarlas (Nicholson-Crotty ...[et al], 2011) y que, de forma similar a los organismos vivos, plagados de redundancias (Beck, 1971), saben construir esta complejidad desde la mutua adaptación (Holland, 2004). La centralización excesiva de funciones, fruto de un proceso de diseño, no ayuda precisamente a conseguir una buena gestión (Landau y Stout, 1979; Meyer, 1968).

Por último, es frecuente asistir a proyectos de reforma encaminados a la reducción de trámites y a la simplificación de procesos administrativos, pero nunca sin discutir la necesidad de las regulaciones que originan tales trámites. Las excesivas trabas burocráticas que lastran el buen discurrir de los procesos económicos, que son causas de enormes costes a la sociedad y causa indirecta de muchas corruptelas, no son siempre el resultado de un mal funcionamiento de las administraciones públicas, sino una consecuencia del elevado

número de regulaciones que están asociadas a la actividad económica y que luego precisan de un voluminoso aparato administrativo para llevarlas a cabo. Pero la causa última de los engorrosos trámites no parece estar nunca en cuestión y, de querer aligerar el peso de la administración, habría que comenzar a reducir. Tampoco tiene por qué ser la administración pública la que cargue con todo el peso de la regulación. La literatura muestra variados ejemplos de cómo se pueden regular correctamente muchas actividades sin que sean las administraciones públicas las que se encarguen directamente, por ejemplo por medio de seguros o de certificaciones privadas (Blundell y Robinson, 2000).

Dado que no son razones de eficiencia o económicas las que explican este tipo de reformas, habrá que buscar las causas en otro lugar. Las reformas administrativas tienen mucho de simbólico y mucho de motivación política, dado que forman parte del juego del poder y de las relaciones entre políticos y burócratas (Hood, 1990; Vilas Nogueira y Bastos Boubeta, 1996), y por esos pagos habrá que buscar. Partiendo de que el discurso de los medios de comunicación y la sabiduría convencionalmente aceptada sobre administración pública refuerza este tipo de discurso, los políticos de la mayor parte de los países suelen centrar sus propuestas de reforma en estas líneas de actuación. Es una forma muy eficaz de desviar culpas (Hood, 2015) y de ocultar las reformas reales que pasan en tiempos de penuria por subir impuestos y recortar gastos en las partidas realmente onerosas (pensiones, educación y bienestar). Se busca disfrazar las medidas duras y efectivas pero impopulares, con medidas inocuas pero populares, intentando dar la imagen de que la administración no solo recorta en las prestaciones a los ciudadanos sino que asume su parte de culpa y combate su propia ineficiencia.

Conclusión

No se pretende en este texto negar toda posibilidad de reforma en las administraciones públicas, ni afirmar que no se pueda mejorar la escala de las administraciones, en el caso de que se conociese cuál es la correcta, ni que no pudiera ser deseable eliminar algunas duplicidades en concreto. Lo que se quiere manifestar aquí es que centrar las reformas solo en estos aspectos no va a conseguir los resultados esperados, sobre todo si estos se centran en reducir gastos o en mejorar la capacidad operativa de las administraciones públicas. Los resultados pudieran ser incluso contraproducentes. Los ajustes llevados a cabo en

Se busca disfrazar las medidas duras y efectivas pero impopulares, con medidas inocuas pero populares, intentando dar la imagen de que la administración no solo recorta en las prestaciones a los ciudadanos sino que asume su parte de culpa.

las administraciones de España en los últimos años se han centrado en recortes del gasto o en la supresión de actividades desempeñadas por el sector público. Las verdaderas reformas no deberían estar basadas en mitos, sino en discutir la pertinencia o no de las funciones llevadas a cabo por el sector público, eliminando o descargando en el sector privado las que no procedan (González-Páramo, 1993; Miranda y Lerner, 1995). Las que se determine políticamente que deban ser prestadas tienen que tomar en cuenta los problemas derivados de la dificultad extrema de hacer un cálculo económico racional en el ámbito de la administración pública (Von Mises, 2005), al carecer de precios internos y de costes y beneficios reales, no meramente contables (McNally, 2014). Los problemas de determinar la escala o el nivel de redundancia existentes son, en última instancia, derivados de este problema y tienen, por desgracia, difícil solución (Kahn, 2011) y esta pasa por comparar e imitar lo que hacen otras organizaciones, por la competencia entre ellas (López Casasnovas, 1989; Walsh, 1995) o por la experiencia evolutiva histórica, que algo tiene también que aportar. Los sueños de la razón pueden bien conducir a monstruos administrativos.

Notas

(1) Una hipotética marca de bebidas de cola pudiera perfectamente monopolizar el sector de tales bebidas, pero no el de refrescos o el de bebidas en general. Según se restrinja más o menos la definición del sector referido se podrá hablar o no de monopolios.

(2) Ni siquiera la defensa. Existen países reconocidos como soberanos, como el Gran Ducado de Liechtenstein, que tienen subcontratada la defensa a otros Estados, como Suiza en este caso.

(3) Agradezco esta idea, como otras del texto, a un amable evaluador de este trabajo.

(4) Es obvio que la gestión de la crisis no depende en exclusiva de su estructura administrativa, pero lo que sí nos indica es que una estructura administrativa “racionalizada” no es garantía de una correcta gestión financiera y, por tanto, eliminar duplicidades y simplificar la administración no es garantía de ahorro y eficiencia.

Bibliografía

- Abrahamson, Eric y Freedman, David H. (2007), *Elogio del desorden*, Barcelona, Gestión 2000.
- Arenilla Sáez, Manuel (2011), “Marco teórico actual de la administración pública”, en *Crisis y reforma de la*

- administración pública*, M. Arenilla Sáez (dir.), Oleiros, Netbiblo.
- Armentano, Dominick (2015), *Contra el sistema antimonopolio: el mito del antitrust*, Madrid, Unión Editorial.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings Institution Press.
- Beck, Henry (1971), "The Rationality of Redundancy", en *Comparative Political Studies*, Vol. 3 N° 4, pp. 469-478.
- Bendor, Jonathan B. (1985), *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Blundell, John y Robinson, Colin (2000), "Regulación sin el Estado", en *Libertas*, N° 32, mayo.
- Borsodi, Ralph (1927), *The Distribution Age*, New York, D. Appleton and Company.
- Boulding, Kenneth (1966), *The Image: Knowledge in Life and Society*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bowling, Cynthia J. y Burke, Brendan F. (2006), "Levine's Legacy: Comparing State Administrator Strategies to Treat Fiscal Stress", paper presented at the 7th State Politics and Policy Conference, Lubbock, Texas.
- Caplan, Bryan Douglas (2007), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Carson, Kevin A. (2008), *Organization Theory*, Charleston, Booksurge.
- _____ (2010), *The Homebrew Industrial Revolution: a Low-Overhead Manifesto*, Charleston, Booksurge.
- Cartwright, Susan (2006), "Thirty Years of Mergers and Acquisitions Research: Recent Advances and Future Opportunities", en *British Journal of Management*, Vol. 17 N° S1, pp. S1-S5.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2007), "The Whole of Government Approach to Public Service Reform", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, November-December, pp. 1059-1066.
- CORA (2013), *Reforma de las administraciones públicas*, Madrid, Ministerio de la Presidencia. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- De Geus, Arie (2011), *La empresa viviente: hábitos para sobrevivir en un ambiente de negocios turbulento*, Buenos Aires, Granica.

- DiLorenzo, Thomas J. y High, Jack (1988), "Antitrust and Competition, Historically Considered", en *Economic Inquiry*, Vol. 26 N° 3, July, pp. 423-435.
- Easterly, William y Kraay, Aart (2000), "Small States, Small Problems? Income, Growth and Volatility in Small States", en *World Development*, Vol. 28 N° 11, pp. 2013-2027.
- Edwards, C. D. (1971), "Tamaño de los mercados y de las firmas y carácter de la competencia", en *Consecuencias económicas del tamaño de las naciones*, E. A. G. Robinson (coord.), Barcelona, Labor.
- Etzioni, Amitai (1986), *Organizaciones modernas*, México, Uteha.
- Foster, Richard y Kaplan, Sarah (2001), *Creative Destruction*, New York, Currency Books.
- Gascó H., Mila (2011), "Los retos de la colaboración: ¿a qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, pp. 185-202.
- Gerotto, Sergio (2015), *Suiza: sobre cómo se gobiernan los suizos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González-Páramo, José Manuel (1993), "¿Es necesariamente ineficiente la empresa pública?", en *Empresa pública y privatizaciones: una polémica abierta*, Gaspar Ariño (ed.), Madrid, Fundación Cánovas del Castillo (Colección Veintiuno).
- Gore, Al (1994), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: de los trámites burocráticos a los resultados*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Hagstrom, Warren O. (1974), "Competition in Science", en *American Sociological Review*, Vol. 39 N° 1, February, pp. 1-18.
- Heimann, C. F. Larry (1995), "Different Paths to Success: a Theory of Organizational Decision Making and Administrative Reliability", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 1, pp. 45-71.
- Holland, John H. (2004), *El orden oculto: de cómo la adaptación crea la complejidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Christopher (1990), "De-Sir-Humphrey-fying the Westminster Model of Governance", en *Governance*, N° 3, pp. 205-214.
- _____ (2005), "The Idea of Joined-Up Government: a Historical Perspective", en *Joined-Up Government*, Vernon Bogdanor (ed.) Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2015), *El juego de la culpa: manipulación, burocracia y autoconservación en el Estado*, Madrid, Instituto

- Nacional de Administración Pública.
- Johnson, Steven (2013), *Futuro perfecto: sobre el progreso en la era de las redes*, Madrid, Turner.
- Kahn, James A. (2011), "Can We Determine the Optimal Size of Government?", Washington, Cato Institute (Development Policy Briefing Paper; N° 7).
- Kaiser, Axel (2013), *Miseria del intervencionismo: 1929-2008*, Madrid, Unión Editorial.
- Klein, Peter G. (1996), "Economic Calculation and the Limits of Organization", en *Review of Austrian Economics*, Vol. 9 N° 2, pp. 3-28.
- Landau, Martin (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", en *Public Administration Review*, Vol. 29 N° 4, July-August, pp. 346-358.
- _____ (1973), "Federalism, Redundancy and System Reliability", en *Publius*, Vol. 3 N° 2, Autumn, pp. 173-196.
- _____ (1991), "On Multiorganizational Systems in Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1 N° 1, pp. 5-18.
- Landau, Martin y Chisholm, Donald (1993), "Le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les échecs? Un réexamen", en *Politiques et Management Publique*, Vol. 11 N° 1, mars, pp. 23-44.
- Landau, Martin y Stout, Russell (1979), "To Manage Is Not to Control: or the Folly of Type II Errors", en *Public Administration Review*, Vol. 39 N° 2, pp. 148-156.
- Langlois, Richard N. (2003), "The Vanishing Hand: the Changing Dynamics of Industrial Capitalism", en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12 N° 2, April, pp. 351-385.
- LaPorte, Todd R. y Consolini, Paula M. (1991), "Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of 'High Reliability Organizations'", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1 N° 1, pp. 19-47.
- Lerner, Allan W. (1986), "There Is More than One Way to Be Redundant", en *Administration and Society*, Vol. 18 N° 3, November, pp. 334-359.
- Levine, Sol y White, Paul E. (1961), "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 5 N° 4, pp. 583-601.
- López Casanovas, Guillem (1989), "Descentralización y simulación de mercados: instrumentos para la eficiencia en el sector público", en *Papeles de Economía Española*, N° 41, pp. 172-180.

- McAfee, R. Preston y McMillan, John (1995), "Organizational Diseconomies of Scale", en *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 4 N° 3, Fall, pp. 399-426.
- McNally, Raymond V. (2014), "Some Observations on the Nature of Public Enterprise", en *Libertarian Papers*, Vol. 6 N° 1, pp. 57-66.
- Meyer, Marshall W. (1968), "The Two Authority Structures of Bureaucratic Organization", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13 N° 2, September, pp. 211-228.
- Miranda, Rowan y Lerner, Allan (1995), "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services", en *Public Administration Review*, Vol. 55 N° 2, March-April, pp. 193-200.
- Nicholson-Crotty, Sean; Nicholson-Crotty, Jill; y Shireman, Robert (2011), "Redundancy and Performance in Public Service Delivery Networks", paper presented at the Public Management Research Conference, Maxwell School of Government, Syracuse, June 2-4, https://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Nicholson-Crotty_Redundancy%20and%20Performance%20in%20Public%20Service%20Delivery%20Networks.pdf.
- OCDE (2013), *Panorama actual de las administraciones públicas 2013*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Olmeda Gómez, Carlos; Perianes-Rodríguez, Antonio; y Ovalle-Perandones, María A. (2008), "Estructura de las redes de colaboración científica entre las universidades españolas", en *Revista de Sistemas de Información y Documentación*, pp. 129-140.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Ostrom, Elinor (2010), "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", en *The Nobel Prizes*, K. Gradin (ed.), Stockholm, Stockholm Nobel Foundation.
- Ostrom, Vincent (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Parrado, Salvador (2015), *El análisis de la gestión pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peters, B. Guy (2006), "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", en *Oxford Handbook of Public Policy*, M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Piore, Michael y Sabel, Charles (1990), *La segunda*

- ruptura industrial*, Madrid, Alianza editorial.
- Pollitt, Christopher (2003), "Joined-Up Government: a Survey", en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 34-49.
- Ramió Matas, Carles (2015), *Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Madrid, Tecnos.
- Roll, Richard (1986), "The Hubris Hypothesis of Corporate Takeovers", en *Journal of Business*, Vol. 59 N° 2, April, pp. 197-216.
- Savas, Emmanuel S. (1981), "Intracity Competition between Public and Private Service Delivery", en *Public Administration Review*, Vol. 41 N° 1, January-February, pp. 46-52.
- Simon, Herbert (1946), "The Proverbs of Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 6 N° 1, pp. 53-67.
- _____ (1965), *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press.
- _____ (1971), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar.
- Stone, Deborah (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, New York, Harper Collins.
- Taleb, Nasim N. (2011), *El cisne negro: el impacto de lo altamente improbable*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2013), *Antifragil: las cosas que se benefician del desorden*, Barcelona, Paidós.
- Thompson, Ann Marie y Perry, James L. (2006), "Collaboration Processes: Inside the Black Box", en *Public Administration Review*, Vol. 66 Special Issue, December, pp. 20-32.
- Toonen, Theo J. (1998), "Networks, Management and Institutions: Public Administration as 'Normal Science'", en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, Summer, pp. 229-252.
- Tullock, Gordon (1992), *Economic Hierarchies, Organization and the Structure of Production*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Vilas Nogueira, José y Bastos Boubeta, Miguel Anxo (1996), "Reforma y modernización administrativas: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 7-8, pp. 165-176.
- Von Mises, Ludwig (2001), *Crítica del intervencionismo*, Madrid, Unión Editorial.
- _____ (2005), *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial.
- Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Markets Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Houndmills, McMillan Press.

Whitford, Andrew B. (2006),
“Adapting Agencies:
Competition, Imitation
and Punishment in the
Design of Bureaucratic
Performance”, en *Politics*,

*Policy and Organizations:
Frontiers in the Scientific
Study of Bureaucracy*, G. A.
Krause y K. J. Meier (eds.),
Ann Arbor, University of
Michigan Press.