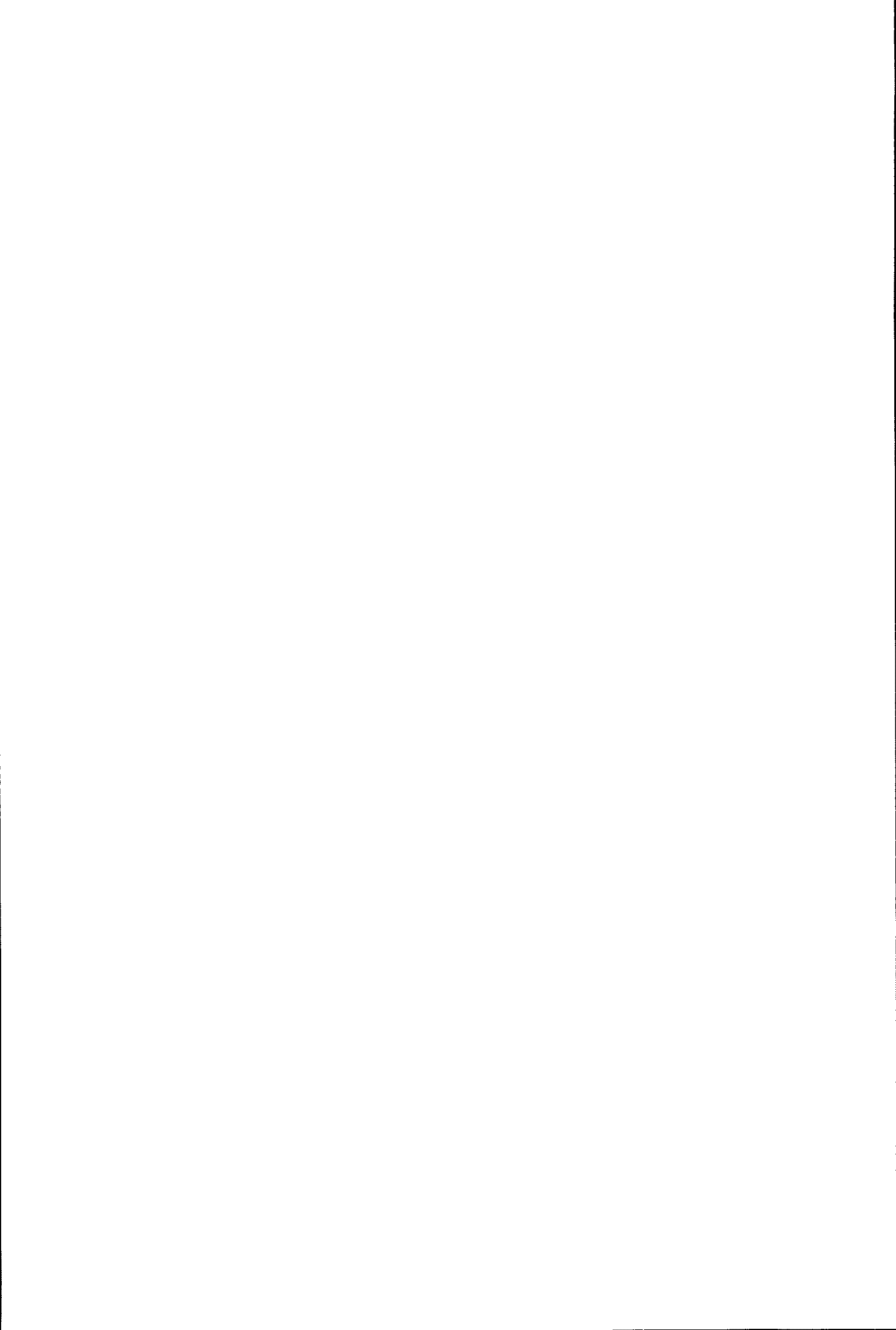


Hermínia Pujol i Josefina Riba

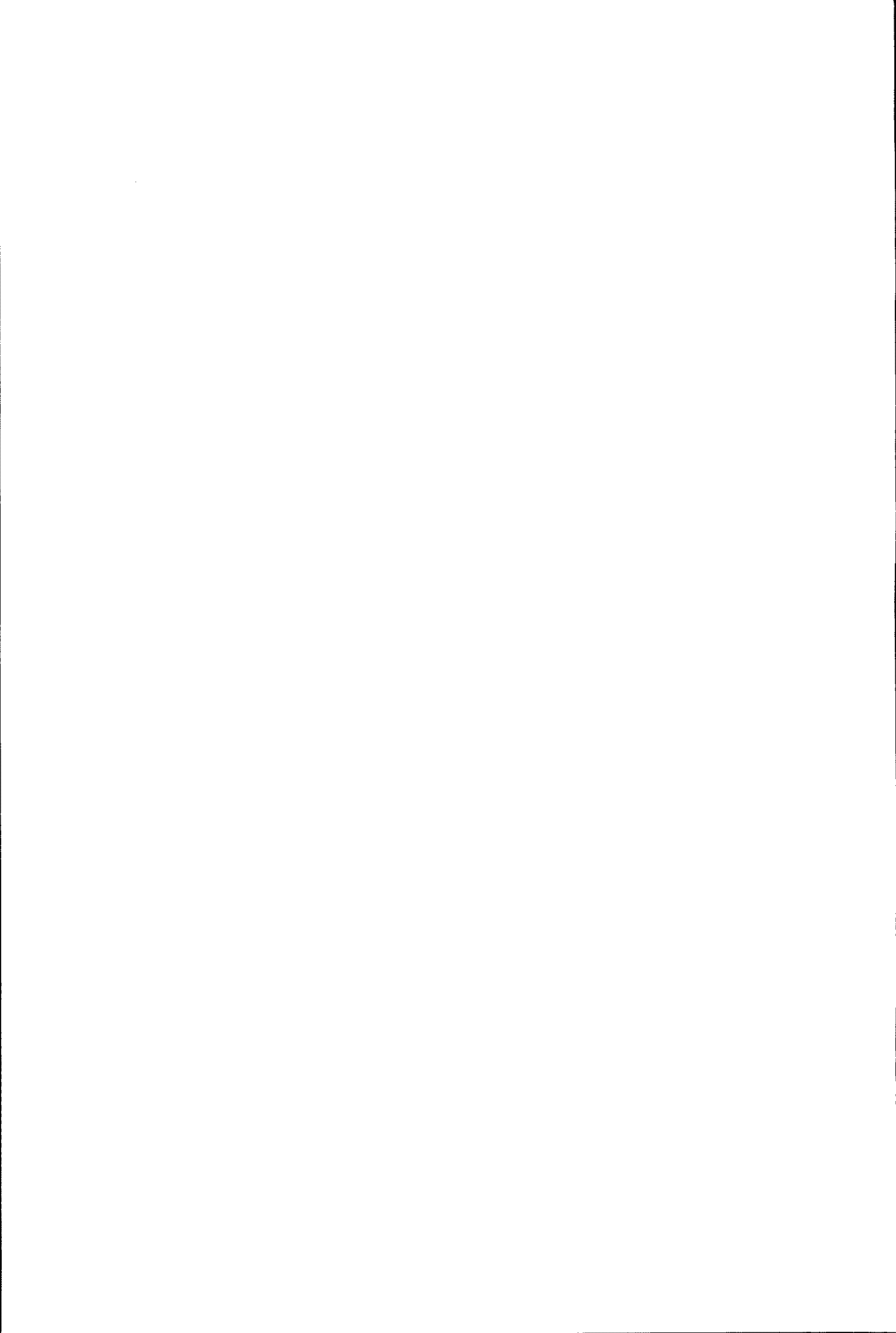
Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives



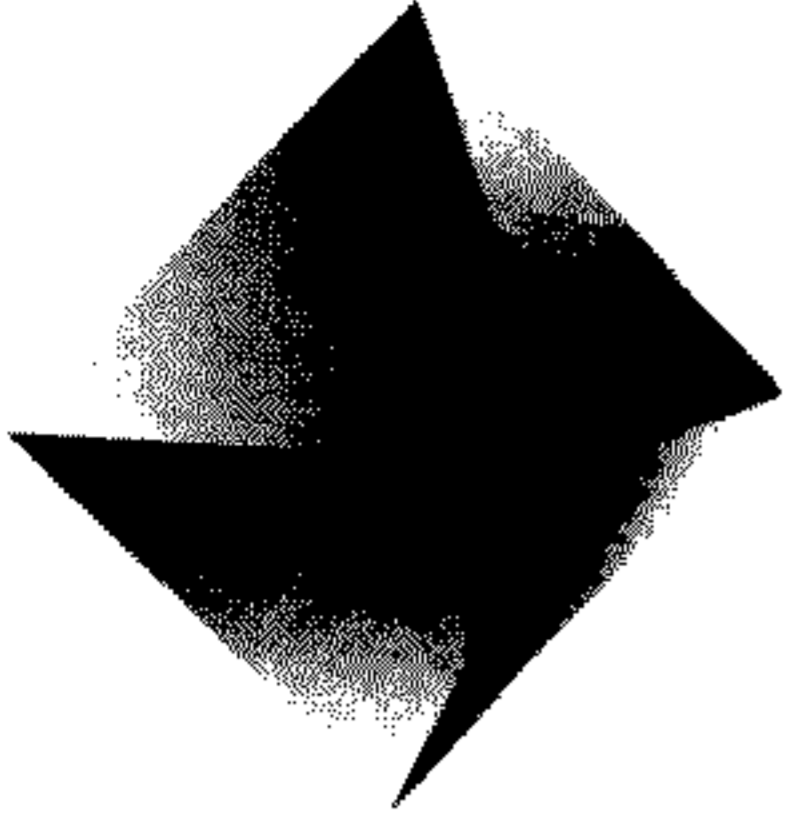
Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



**Els directius públics.
Aproximació al seu perfil i a les
seves necessitats formatives**



Hermínia Pujol i Josefina Riba



**Els directius públics.
Aproximació al seu perfil i a les
seves necessitats formatives**

Barcelona, 1996

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Pujol, Hermínia

Els Directius públics

Bibliografia

ISBN 84-393-4157-1

I. Riba, Josefina II. Escola

d'Administració Pública de Catalunya

III. Títol IV. Col·lecció

1. Administració pública - Direcció
i administració - Personal - Formació

2. Catalunya - Funcionaris i

empleats - Formació

352/354 (467.1).08:377

L'elaboració d'aquest estudi va obtenir un ajut a la recerca en el "I Concurs per atorgar ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública a Catalunya", convocat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (DOGC núm. 1311, de 29 de juny de 1990).

LES AUTORES

Hermínia Pujol i Estragués

Inicià la seva carrera professional en el món de l'ensenyament dins el camp de les ciències socials. Des de 1991, treballa com a adjunta a la direcció en el Centre d'Estudis Demogràfics. És llicenciada en història i en geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Realitzà el Mestratge de gestió pública de la UAB, per al qual presentà el treball final de recerca que aquí es presenta: *Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*.

Josefina Riba i Torralba

És llicenciada en ciències econòmiques i empresarials per la Universitat de Barcelona. Actualment treballa com a tècnica en el Servei de Recursos Humans de l'Ajuntament de Sabadell.

Paral·lelament, està realitzant el treball final de recerca del Mestratge de gestió pública de la UAB relacionat amb l'àmbit de les polítiques de personal.

Ambdues autores pertanyen a l'Associació Catalana de Gestió Pública.

© 1996, Hermínia Pujol i Josefina Riba
© D'aquesta edició, 1996, Escola
d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 1996

Tiratge: 800 exemplars

Disseny gràfic: Estudi Propaganda

ISBN: 84-393-4157-1

Dipòsit legal: B-46.189-1996

Fotocomposició: ApG, S. A.

Entença, 218 - 08029 Barcelona

Impressió: Novagràfik, S. L.

Puigcerdà, 127 - 08019 Barcelona

Índex

7	Pròleg
11	I. Introducció teòrica
11	1. El caràcter específic de l'Administració pública
22	2. El concepte de directiu a l'Administració pública
22	2.1. <i>Perfil</i>
29	2.2. <i>Funcions i rols</i>
42	2.3. <i>Vinculació del directiu a l'Administració pública</i>
46	3. La formació del directiu de l'Administració pública
46	3.1. <i>La normativa</i>
48	3.2. <i>L'orientació</i>
67	3.3. <i>Àrees de formació</i>
77	II. Panorama actual
77	1. Oferta formativa
78	1.1. <i>Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC)</i>
86	1.2. <i>Escola Superior d'Administració d'Empreses (ESADE)</i>
90	1.3. <i>Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)</i>
93	2. Anàlisi
93	2.1. <i>La durada i els participants</i>
96	2.2. <i>El programa</i>
101	2.3. <i>L'avaluació</i>
109	2.4. <i>Estudi de les necessitats formatives</i>
117	III. Valoracions i propostes
117	1. Valoració crítica del panorama actual de la formació de directius a Catalunya
117	1.1. <i>La selecció</i>
120	1.2. <i>El seguiment</i>
121	1.3. <i>La definició</i>
122	1.4. <i>Les conseqüències</i>
123	2. Propostes de correcció dels aspectes crítics
129	IV. Bibliografia citada

Vull expressar el meu agraïment a Fina Riba: sense la seva tasca d'actualització, aquest treball de recerca –presentant el 1991– hagués quedat al fons d'un calaix.

Hermínia Pujol

Pròleg

L'Administració pública ha deixat de ser un òrgan burocràtic limitat a desenvolupar les polítiques públiques establertes a nivell polític i s'ha convertit en un actor més de la societat que presta uns serveis determinats. L'entorn en el qual treballa ja no és estable, sinó dinàmic i complex, i li exigeix una gestió més eficaç, i també més eficient, dels recursos públics.

Aquesta transformació externa obliga a una transformació interna i en aquest context sorgeix la figura del directiu públic,¹ substancialment diferent del seu homòleg en el sector privat, i que és assenyalat com el principal impulsor del canvi. En el seu paper de nexa entre l'àmbit polític i l'àmbit administratiu, el directiu és l'encarregat de transformar els objectius polítics en mesures concretes i de transmetre i difondre la cultura del canvi.

És davant la importància que adquireix el directiu públic que ens ha semblat interessant fer una aproximació al seu perfil dins la complexitat actual. Les raons que ens han impulsat a fer-ho han estat diverses i parteixen de dos aspectes diferents. En primer lloc, al contrari d'altres càrrecs de l'Administració pública, no existeix en l'actualitat cap regulació específica que defineixi aquesta figura; en segon lloc, i com a conseqüència de l'anterior, s'ha creat una gran ambigüitat al seu entorn, en relació amb la seva pròpia denominació (gestor, gerent, direc-

1. Es parlarà de directiu públic i no de persona responsable de la gestió pública o altres fórmules més concretes per economia en el llenguatge i no pas per convicció. Al llarg de l'estudi hem optat per la utilització de la forma tradicional masculina per tal de no confondre el lector i perquè és el terme que assíduament apareix en els textos relacionats amb el tema que aquí es tracta. De la mateixa manera, i per iguals raons, quan ens hem referit a una professió, càrrec, estatus, etc., hem optat també per la forma masculina.

tiu...) i a la definició de les seves funcions i del rol que desenvolupen, que fan útil, si no necessària, una major concreció. Aquest panorama ens ha induït a analitzar amb un cert detall la figura del directiu en la primera part de l'estudi.

El pas següent ha estat analitzar quines són les necessitats de formació d'aquests directius públics. L'Administració ha assumit que la formació és un factor estratègic de les organitzacions i, d'entre la diversitat de polítiques de recursos humans que s'han iniciat amb el procés de modernització, la formació n'és un dels eixos principals. El resultat que se n'espera és la professionalització i la major competitivitat del personal públic, i més concretament del directiu. El tercer apartat de la primera part tracta aquest tema i analitza quin tipus de formació és la més idònia i quines són les àrees de formació que hauria de cobrir qualsevol programa de formació orientat al directiu públic.

Aquesta primera part, bàsicament teòrica, resumeix, doncs, les aportacions que diferents autors han realitzat en relació al perfil del directiu i a les seves necessitats de formació. Aquesta metodologia es correspon amb l'orientació que es volia donar a l'estudi i que es concretava a servir principalment de document bibliogràfic. La figura del directiu públic i la formació que necessita són temes que ja havien estat tractats per nombrosos autors, però segons el nostre criteri mancava un document que contingués aquestes diverses tendències.

En aquest recull apareixen amb relativa freqüència els noms d'un grup reduït de teòrics de la funció pública. El nombre de persones amb treballs interessants és molt extens i haguera estat el nostre propòsit incloure'ls detalladament a tots, però inevitablement hi ha autors que són d'una constant referència. Sense menysprear cap aportació, en la nostra recerca i amb la finalitat d'evitar la dispersió, hem incidit especialment en aquest grup.

Després de situar el nivell teòric es contempla una panoràmica de l'oferta actual de programes de formació per a directius públics a Catalunya i se'n fa una descripció, una anàlisi de diferents aspectes i una valoració crítica. En un primer moment, en

aquest pas de la teoria a la realitat, vam voler comparar programes nacionals i internacionals, però després d'una primera prospecció ens vàrem adonar que aquesta línia ens portaria massa lluny, i que si no era força exhaustiva, no ens seria útil ja que no podríem arribar a conclusions concretes. D'altra banda, dirigir la nostra recerca cap a un marc més proper, més a l'abast i igualment interessant, ens permetia conèixer millor la realitat de casa nostra, i poder fer alhora una valoració més rica.

Un cop vam centrar-nos a l'àmbit autonòmic, vam haver de decidir en quin tipus de programes basariem l'anàlisi. La qüestió es limitava a determinar si ens centràvem en programes de caire generalista, de caire específic, o en ambdós. De nou, la voluntat de ser coherents i oferir unes conclusions globals sobre la formació del directiu públic i poder comparar programes amb una filosofia similar ens va convèncer de limitar-nos als de tipus generalista.

Partint de la premissa que l'objectiu de l'estudi és confrontar la teoria i la pràctica per tal d'incidir en aquells aspectes crítics observats al llarg de l'exposició i proposar també alguna línia de millora, el més adequat era concentrar la mostra de l'oferta en aquells programes que admetessin com a assistents grups heterogenis de persones que reproduïssin la pròpia ambigüitat de la definició de directiu i que continguessin totes les àrees de formació que la teoria recomana per a aquest grup.

Amb tot, no dubtem que la línia d'investigació i anàlisi queda oberta i ni de lluny exhaurida en aquest estudi, que només pretén ser una primera aproximació al perfil del directiu públic i a les seves necessitats formatives. Tanmateix, som conscients que les conclusions que s'extreuen han de ser valorades dins de l'àmbit en el qual nosaltres hem centrat l'estudi, ja que el nostre propòsit no ha estat fer judicis de valor de tipus categòric, sinó més aviat apuntar línies de millora possible i d'ajudar a l'hora de repensar i reorientar les decisions que es prenguin en aquest marc.

Finalment, voldríem agrair l'ajut del professor Manuel Férez, en l'actualitat director del *Curs de funció gerencial a les administracions públiques* d'ESADE, pel seu suport, encoratjament i orien-

tació en la realització d'aquest estudi i pel seu esperit crític i constructiu respecte a la gestió pública. Igualment voldríem agrair la col·laboració de l'Escola de l'Administració Pública, d'ESADE, del *Mestratge de gestió pública*, de l'Ajuntament de Barcelona i d'altres organismes i persones que en un moment o altre ens van atendre, per la seva valuosa informació i l'interès que van mostrar pel nostre projecte.

Cerdanyola del Vallès i Carme, 7 de març de 1996

I. Introducció teòrica

1.

El caràcter específic de l'Administració pública

Existeix una àmplia literatura sobre les característiques, les funcions, les habilitats... que ha de tenir un directiu, però majoritàriament els estudis se centren en el cas del sector privat. Quan es fa referència al perfil del directiu públic s'ha de tenir en compte l'especificitat del sector públic respecte el sector privat.¹

Davant les exigències creixents de renovació, de modernització, d'innovació, de capacitat de resposta² i, en definitiva, d'una

1. Els orígens de l'estudi sistemàtic del procés directiu són ben coneguts. Henry Fayol (1841-1925) aportà els primers criteris per a un estudi de les funcions directives (managerials) que segons l'autor es basaven en cinc tipus principals: "*planning, organisation, command, coordination and control*" (citat per Spiers, 1975, pàg. 23). Des d'aleshores ençà hi ha hagut un gran nombre d'aportacions, però l'àmbit de la direcció pública ha estat força negligit. L'estudi de l'Administració pública no s'ha donat amb la mateixa celeritat que altres disciplines, i el desenvolupament i aplicació de les tècniques s'ha portat a terme, fins força recentment, fora del sector públic: en el sector de la indústria privada o, en sentit més ampli, en universitats i escoles directives.

2. El 1987 l'OCDE va publicar un ampli estudi sobre els canvis en les exigències dels ciutadans cap a l'Administració pública, i la necessitat d'aquesta de fer front a les noves demandes si no volia perdre la seva legitimitat. La millora de la capacitat de resposta es considerava clau: "*Improving administrative responsiveness may be costly in terms of greater outlays to clients and in terms of the efficiency of administrative operations. However, positive benefits may accrue through improved policy effectiveness, greater equity, and greater satisfaction of the public with the way in which it is treated by the administration. Increasing responsiveness requires fundamental change. It requires long-term support and careful assessments of the trade-off between such administrative values as efficiency, economy, effectiveness and political accountability. It introduces the notion of accountability to clients and thereby challenges conventional approaches to the control of public administration.*" (OCDE, 1986, pàg. 136)

major eficiència i eficàcia del sector públic, aquest s'ha plantejat la necessitat d'una reflexió profunda sobre si mateix i de l'adopció d'un nou model per fer front al funcionament insatisfactori de l'Administració pública:

“Dotar a la Administración del personal adecuado, especialmente en los niveles de mayor responsabilidad, constituye un objetivo nacional de mayor importancia. [...] Para asegurar una adecuada capacidad de gestión de los intereses generales, la Administración necesita atraer al empleo público a los candidatos más competentes en todos los niveles.” (Gutiérrez, 1987, pàg. 62-63)

Tota gran organització necessita disposar d'equips directius d'alt nivell professional. La consciència d'aquesta necessitat és molt viva en el món empresarial, on és freqüent escoltar que una empresa val tant com els seus directius. A l'Administració pública, on les dimensions i la complexitat són més grans, aquesta necessitat és primordial.³ Per a Etxebarria i Losada (1993) aquesta “cultura del *management*” és l'aportació més important que fa la gestió privada a la pública. De la mateixa manera que en el món empresarial la funció de dirigir és essencial, l'Administració pública ha d'atribuir als directius públics la “legitimitat per gestionar i fer-se responsables dels resultats del seu treball”.

Aquesta preocupació per donar una nova orientació a la gestió dels serveis públics és un dels eixos principals de la reforma de l'Administració pública.⁴ El Ministeri per a les Administracions

3. “Un gouvernement important doit pouvoir compter sur plus que des bureaucrates compétents; il a besoin de directeurs efficaces, créatifs, énergiques, toujours prêts à lutter contre l'inertie bureaucratique et à revitaliser les systèmes de gestion ‘tellement rigides, sclérosés, encombrés de tracasseries administratives qui empêchent les gouvernement d'être efficace, l'administration d'être rentable et responsable, les rares fonctionnaires dévoués de travailler convenablement.” (Caiden, 1988, 385 citant paraules del NAP –National Academy of Public Administration de 1983–)

4. La complexitat de l'acció administrativa, que ha incrementat les seves actuacions en sectors que abans estaven tradicionalment atribuïts al sector privat, i l'entorn de crisi econòmica en què es mou l'Administració pública, entre d'altres, han fet indispensable incorporar a la gestió pública mecanismes d'eficiència que ofereixin serveis públics de qualitat a un cost econòmic menor. (Richart, 1992)

Públiques (MAP) ha impulsat diverses iniciatives en aquest sentit, amb la finalitat de destacar el paper del directiu com a motor d'aquest canvi. En unes jornades internacionals celebrades el juny de 1991 a El Escorial sobre *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública* Juan Manuel Eguiagaray afirmava:

“Por tanto, los directivos deben ser ante todo líderes del cambio de la Administración. [...] El papel de los directivos en el proceso de modernización puede calificarse con dos palabras clave: motivación y responsabilización, que, por otra parte, están íntimamente relacionadas entre sí.” (MAP, 1992, pàg. 19-20)

En la nova concepció de la gestió pública hi ha diverses qüestions que cal que siguin plantejades a manera d'introducció: si és útil o no prendre com a model les tècniques de gestió del sector privat, si es poden transferir de manera íntegra les actituds i funcions d'aquest directiu, si és possible una identificació d'ambdós sectors –atès que sembla provada la major eficiència del sector privat–.

La majoria dels autors coincideixen en parlar del caràcter específic de l'Administració pública, encara que es matisa, com ho fan Allison (1983) i Arenilla (1995), que aquesta especificitat ho és menys pel que fa als procediments i a les tècniques de treball. És en les finalitats on es trobaria una de les principals diferències. Arenilla destaca també que en l'àmbit de l'Administració pública allò que és important no és el que es fa, sinó el perquè es fa:

“La Administración cumple el fin [...] de lograr la integración y el equilibrio sociales, promoviendo el cambio y estructurando la sociedad en la forma en que sea determinado por la configuración del sistema político. La manifestación de la autoridad, que se cifra en actividades ligadas a la soberanía, es útil a la consecución de los fines expresados en un momento histórico concreto, pero con la complejidad aparece como una solución insuficiente. Por tanto, lo que haga la Administración es relativamente menos importante que el hecho de lograr sus objetivos esenciales.” (Arenilla, 1995, pàg. 83)

Les finalitats de l'empresa privada serien més quantificables que les de l'Administració pública, dirigides a la consecució del bé públic i del que s'anomena interès general. D'altra banda, l'empresa privada tindria llibertat per prendre decisions, mentre que el sector públic estaria més determinat per la llei. Aquestes diferències esdevenen menys importants a mesura que augmenta la interrelació entre el sector públic i el privat. Arenilla (1995, pàg. 87) afirma que l'objectiu de l'interès general no és exclusiu de les activitats públiques i que realment el factor determinant a l'hora de diferenciar activitats públiques i privades és el control polític, ja que tota decisió presa per l'Administració es deu a una voluntat política. S'ha de comprovar la vinculació entre una decisió política i el seu compliment.

Jabes i Zussmann (1989) en el seu estudi comparatiu de la cultura de les organitzacions públiques i privades (20 departaments governamentals i 13 empreses privades, com a mostra) parlen d'algunes d'aquests especificitats i afegixen el referent a la cultura organitzativa que sembla satisfer més els gestors privats que els públics en el sentit que se senten més "cuidats", mentre que també constaten –dins del sector públic– diferències culturals segons el nivell de gestió: és el que anomenen "soledat vertical" i que pot tenir conseqüències greus de disfuncions en la transmissió de la cultura cap als nivells inferiors:

"Los gestores de ambos sectores no describen su cultura de la misma manera. En el sector privado hablan de un medio ambiente en el cual conocen las metas de sus respectivas empresas, metas que, en general, son realistas y se cumplen. [...] En contraste, los gestores del sector público han descrito una cultura que se preocupa poco, que tiene metas conocidas pero que no son tan realistas ni consiguen cumplirse tan a menudo como en el privado. [...] Por lo general, los gestores del sector privado están más satisfechos con los aspectos de su cultura que inciden en su trabajo, organizaciones y carreras. [...] dentro del sector público los gestores del máximo nivel comparten una cultura pública distinta de la de los gestores de los niveles inferiores". (Jabes i Zussmann, 1989, pàg. 129-131)

La vinculació al poder polític seria un altre dels arguments d'especificitat. Les pressions polítiques així com l'estret segui-

ment del marc legal,⁵ i sobretot la no dependència d'un cap superior únic, faria que les decisions en el sector públic dependessin massa de les pressions internes i externes, i de multitud d'organismes als quals sotmetre's (l'Executiu, el Congrés, el Senat...);⁶ també s'hi podria afegir la premsa, la pressió popular i la transparència de gestió, que no es donaria al sector privat. Les pressions internes tenen el seu origen en la fragmentació del poder en multitud d'organitzacions, que alhora obeeixen als interessos de les persones que hi treballen. Rodríguez Fernández (1995) destaca el paper que juga l'Administració mateixa com un actor més que, per tal d'aconseguir els seus objectius, ha de negociar amb la resta d'actors socials que intervenen en el procés polític. El gestor públic hauria de tenir més que cap altre una imatge de rectitud, d'equitat i d'ètica. Les fronteres són difuses, el gestor públic seria l'home del mig, entre polítics i funcionaris, amb un entorn complex i canviant, on primarien interessos interrelacionats, contraposats, amb una diferència substancial amb el sector privat en temes de control, legitimitat i principis:

"In the first place, public organizations are subject to external pressures which are highly uncertain and unpredictable; they lack the "social isolation" of the private firm. The wide range of activities with which they

5. Morey (1989) assenyala com a principal peculiaritat de l'Administració pública el fet d'executar plans i objectius polítics. Administració pública i política són inseparables i l'Administració pública és fonamentalment dret:

- La seva activitat afecta particulars en els seus drets i obligacions, per la qual cosa produeix relacions jurídiques i administratives controlades pel poder judicial.
- L'organització en els seus aspectes econòmics i pressupostaris se sotmet al control del poder parlamentari.
- La seva activitat s'envolta d'unes formes i procediments especials en garantia dels drets i interessos de tercers que poden veure's afectats.
- L'organització reflecteix normes jurídiques.

6. *"In government, managers often seek to mediate decisions in response to a wide variety of pressures and must often put together a coalition of inside and outside groups to survive. By contrast, private management proceeds much more by direction or the issuance of orders to subordinates by superior managers with little risk of contradiction."* (Allison, pàg. 1983, 458)

are involved and the very nature of the political process also suggest that they exist in a heterogeneous and uncertain environment. At the same time, the function they perform are complex and difficult to measure due to their service nature, and because they utilize nonmarket standards of performance. The interdependence and complexity of these activities also means that the technology with which they work is imperfect, not well understood, and variable.” (Wake, 1990, pàg. 355)

L'avaluació en les organitzacions públiques és més difícil que en les privades a causa, precisament, d'aquesta dependència política. Partint de la base que les organitzacions públiques estan dirigides per actors polítics i pretenen assolir fins polítics, qualsevol avaluació que es faci haurà de tenir en compte aquests valors juntament amb els aspectes organitzacionals i és possible que els criteris d'efectivitat organitzacional no coincideixin amb els criteris polítics. Rodríguez Fernández (1995) afirma que són aquests criteris polítics els que sovint alenteixen l'activitat en el sector públic i que justifiquen la diferència en els criteris d'efectivitat en l'àmbit públic i en el privat:

“En las democracias occidentales, y en la nuestra en particular, suelen ser los criterios políticos los que justifican y legitiman los pésimos resultados de determinadas organizaciones públicas y de la Administración en general, sin que sus gestores políticos estén obligados a demostrar su competencia en la gestión ni a asumir responsabilidades civiles y penales que se le exigirían a cualquier gestor en el ámbito privado.” (Rodríguez Fernández, 1995, pàg. 41)

Això no implica en cap cas que els objectius bàsics a assolir no siguin l'eficàcia i l'eficiència. Malgrat el deure de seguir les directrius polítiques i la pròpia naturalesa de l'*output* (quan és intangible i no es pot atribuir a una organització específica), ambdós objectius s'han de complir amb criteris propis i específics de l'Administració i la política de recursos humans ha de ser una de les catalitzadores del procés.

Centrant-se en aspectes més concrets, Nuts i Backoff (1992, pàg. 27-30) parlen de tres factors diferenciadors: l'entorn, les transaccions i els processos organitzatius, d'entre els quals destaca el paràmetre temporal. Aquest limita molt les actuacions de l'Administració pública que es veu constreta per les necessi-

tats polítics i el calendari electoral,⁷ mentre que la gestió privada disposa de perspectives a molt més llarg termini, determinades més pel desenvolupament del mercat, les innovacions tecnològiques, etc.

Per altra banda no seria fàcil en l'Administració pública una avaluació de la tasca feta. L'acció del gestor públic és poc mesurable, i ho és especialment a causa d'una altra de les característiques pròpies d'aquest sector: Baena del Alcázar (1985) i Nuts i Backoff (1992) parlen d'una universalitat de finalitats, d'una multiplicitat d'objectius que dificultarien l'anàlisi de resultats. Rainey, Backoff i Levine (1976) (citats per Gunn, 1987, pàg. 38), es refereixen a la complexitat d'aquests objectius, a vegades contradictoris, i a les limitacions per delegació o descentralització. Aquesta diversitat d'objectius i la complexitat de les pròpies organitzacions públiques es gestionen, segons Amiel, Bonnet i Jacobs (1993), enmig de majors restriccions pressupostàries que en l'empresa privada. En conseqüència, els gestors públics han de destinar una part important del seu temps i del seu treball a obtenir recursos financers addicionals.

Aquestes restriccions pressupostàries i la pròpia magnitud de molts dels problemes públics (pobresa, crim, drogues...), tal i com Perry (1989) assenyala, fan que l'Administració pública es vegi desbordada, mentre és pressionada pels ciutadans encoratjats per les promeses dels polítics.

A causa de tota aquesta sèrie de factors, derivats de la pròpia especificitat, es considera el sector públic menys eficient. Amb

7. *“Dans la grande majorité des administrations publiques, les décideurs sont des mandataires politiques qui n'ont aucune garantie de conserver leur poste pendant une longue période: les élections, les changements de secteurs d'activité peuvent bouleverser le paysage politique à différents niveaux et dès lors, les priorités, les stratégies, les orientations.*

»Les fonctionnaires ne sont pas à l'abri de ces mouvements: ils peuvent être mutés mais aussi tenus à l'écart lorsque leur appartenance politique -réelle ou supposée- diffère de celle des élus.

»Certains d'entre eux, soucieux de ne pas déplaire au pouvoir en place et préoccupés par la suite de leur parcours professionnel, évitent toute objection aux décisions même si celles-ci leur semblent inopportunes.” (Amiel, Bonnet, Jacobs, 1993, pàg.11)

tot, un acostament pel que fa a les seves tècniques de treball cap el sector privat, es veu recomanable, possible i necessari. La importació de tècniques de la gestió privada és només possible a nivell operacional, ja que les tasques són més repetitives i l'empresa privada hi té una llarga experiència. El nivell decisió-
nal o estratègic és radicalment diferent en els dos sectors. L'Administració treballa en entorns canvians, està relacionada amb altres organitzacions i segueix uns criteris polítics, per la qual cosa els gestors públics necessiten noves aproximacions que vagin més enllà de les tècniques privades (Baena, 1992, citat per Arenilla, 1995).

Així, les limitacions a la importació de tècniques de gestió privada a l'Administració pública es concreten en algunes de les seves especificitats: l'actuació del procés legislatiu,⁸ la poca autoritat sobre el personal –molt fixat en el seu lloc de treball i poc movable–, la multiplicitat d'organismes amb els quals ha de negociar i el pluralisme d'estructures, la pressió dels polítics i l'opinió pública, la manca de resultats precisos a obtenir –en el sector privat el benefici és una *bottom line* definida–, l'autoritat superior diluïda, la prudència que es jutja necessària, la manca de competència tècnica, de control, d'incentivació, d'experiència, de responsabilitats...:

“If complexity represents both a challenge and potentially insurmountable barrier to successful public action, then public administrators must be prepared to follow different strategic paths. One path would be to put the best minds to work on complex problems, facilitating their successful resolution. Another would be to design systems for collective action that overcome the impediments of complexity and permit human beings to triumph despite their individual inadequancies.” (Perry, 1989, pàg. 8)

Estudi i formació són dues vies proposades per diferents au-

8. Els marges d'actuació són estrets, però a la vegada cal tenir-los en compte i intentar adaptar-los a cada situació: *“Mais si la règle doit s'adapter, elle ne peut et ne doit pas tout prévoir: la gestion publique doit coller au réel et n'être pas entravée par les mailles trop étroites du réseau de normes juridiques; et elle ne doit pas pour autant sombrer dans l'arbitraire d'initiatives n'obéissant à aucun autre principe que l'avantage pour le service.”* (Fraise, 1989, pàg. 386).

tors:⁹ aprofundiment sobre les peculiaritats i les exigències de l'Administració pública (Metcalf 1990, Gunn es pregunta per l'existència d'un nou paradigma "*Is public management a new paradigm?*", 1987, pàg. 43), i formació dels seus recursos humans, i en especial dels seus directius. El Ministeri per a les Administracions Públiques i l'INAP en la presentació del *I Màster en gestió de l'Administració pública*, començava dient:

"En el Congreso de Organización celebrado en Tokio se pronunció una frase que puede parecer chocante y desproporcionada para algunas personas: 'No existen países ricos y países pobres; existen países bien administrados y países mal administrados.' Una buena administración pasa por la formación de directivos capaces de comprender, asumir y aplicar la función administrativa con eficacia i eficiencia." (INAP)

Així , doncs, sembla que finalment el sector públic aborda el tema de la formació dels seus recursos humans i en particular dels seus directius, com un factor d'èxit, un factor competitiu, bàsic per a la millora i modernització (MAP, pàg. 1992):

"La formación constituye un elemento estratégico fundamental para afrontar los retos y las nuevas demandas de los ciudadanos para con la Administración Pública." (Mogín, 1992, pàg. 49)

Igual que en el sector privat, l'èxit d'una organització pública depèn decisivament de la competència del personal al seu servei.¹⁰ I en el sector públic aquest és un punt tant o més impor-

9. Arenilla (1995, pàg. 88) condiona l'èxit de les solucions proposades al fet que en l'Administració pública prevalen principis com el d'igualtat i equitat sobre d'altres criteris, com l'eficiència en la gestió.

10. L'èxit de les organitzacions, entès com el compliment d'uns objectius que permetin d'aconseguir unes finalitats amb la despesa mínima de recursos, depèn cada vegada més de la seva ideal adaptació al complex teixit social, econòmic i polític en el qual s'insereixen. És el desenvolupament de les capacitats del personal el que constitueix una de les claus dels processos de modernització o reforma de qualsevol mena d'organització. Aquest desenvolupament dels recursos humans constitueix en el sector privat un factor de productivitat integrat en l'estructura general de la gestió de l'organització. En aquest sector s'ha desenvolupat des de fa temps la noció d'"*human resource development*" com a component essencial en tot procés d'"*organization development*". (Etxebarria, 1989, pàg. 159-160)

tant donats els problemes i processos de canvi que l'afecten, així com la universalitat i interrelacions dels seus interlocutors.

Sembla doncs, que malgrat les peculiaritats i encotillaments de l'Administració pública (fonamentalment consecució del bé públic, vinculació al poder polític, limitacions del procés legislatiu, universalitat de finalitats), les necessitats d'aplicar criteris de gestió propers al sector privat són palpables. En aquest sentit, l'aprofitament dels estudis específics del directiu de l'empresa privada és prou adequat, mentre es facin els matisos oportuns i les ampliacions adequades a les especificitats del sector públic.

Matisos i ampliacions a les quals Les Metcalfe dóna gran importància. Es qüestiona l'aplicació, quasi íntegra, que des de l'Administració pública s'ha estat fent de les tècniques del sector privat, en el marc de la reforma que s'ha iniciat en la dècada dels vuitanta. Cal, segons aquest autor, passar de la imitació a la innovació, al desenvolupament de nous mètodes de gestió apropiats als problemes presents i a les necessitats futures de l'Administració pública. La dificultat es trobaria en el fet que no es poden elaborar unes tècniques específiques quan no es disposa d'un marc teòric de la gestió pública. (Metcalfe, 1990 i 1993)

Pel professor Metcalfe, l'aplicació d'alguns mètodes de la gerència privada poden suposar millores en certes àrees operacionals de l'Administració pública, però no donen solució al conjunt de problemes de l'Administració, especialment perquè aquesta es mou a un nivell diferent del sector privat, que Metcalfe anomena nivell "macro", en contraposició al nivell "micro" del món dels negocis, rebutjant així les clàssiques separacions/fronteres entre què s'entén per públic o privat. Metcalfe apunta com a diferència essencial entre la gestió pública i la privada el fet que mentre el *Business Management* treballa amb problemes operacionals –en entorns estables, on es prenen decisions sota condicions de certesa, i els objectius són clars havent només de maximitzar l'eficiència de la pròpia organització–, el *Public Management* treballa amb problemes estratègics –que afecten diferents organitzacions, en un entorn canviant, en part a causa de la pròpia actuació, on es desconeix

quin serà el *feedback* i on regna la incertesa—. ¹¹ D'aquesta manera el sector públic no tindria unes prioritats, sinó diferents prioritats i una absència d'autoritat i control que l'obligarien a haver de trobar interessos comuns:

“The Public Management has to create an interorganizational management process in which the different organizations and interests involved in a public policy system share responsibility for managing structural change while retaining their autonomy in managing incremental change. What is required to deal effectively with structural change is a participative, non-hierarchical process in which different organizations come together in a joint problem-solving, collective –decision process to redesign the rules of the game and redefine their mutual roles and responsibilities around an agreed definition of public interests.” (Metcalf, 1990, pàg. 12)

La gestió pública, en tractar amb les relacions interorganitzacionals més que no pas amb les intraorganitzacionals, ha de fer front a situacions i dimensions que la gestió privada no contempla; si aquesta pot ser definida com *“getting things done through other people”*, la gestió pública representaria *“getting things done through other organizations”*, segons paraules del propi Metcalfe.

Les Metcalfe, doncs, no s'aparta en el fons del que han anat apuntant els diferents autors citats, però sí que li dóna una forma diferent, en un intent d'aprofundir més i anar més enllà en les especificitats del sector públic i encoratjar-ne l'establi-

11. Wake (1990) escriu en aquesta línia: *“Public organizations are not different in kind. Like any organization they have conflicting goals; they have problems of output measurement of any service -or process- oriented organization; they have the formalization and bureaucratic tendencies of all large organizations; and they have financial control problems of nonmarket-oriented organizations. But they do exhibit these characteristics to a considerably greater degree than most private organizations. [...] In the first place, the complexity and uncertainty of the environment should lead public organizations to include a representative of the institutional subsystem within their management. The need for broad public acceptability, as well as issues such as the representative nature of the civil service, the need for equity, and the public demand for accountability both from elected and appointed officials, are the institutional concerns of public organizations. The size, diversity of tasks and conflicting goals of government departments also suggest that the managerial subsystem should be represented to deal with control and coordination activities.”* (Wake, 1990, pàg. 355-356)

ment de la innovació, més que no pas la imitació, pel que fa als mètodes directius o de gestió.¹²

Amb tot cal saber quines són les habilitats, els coneixements i les funcions que ha d'assumir un directiu públic per definir-ne el seu perfil i poder d'aquesta manera situar-lo en els llocs més adients per exercitar aquestes funcions dins l'Administració pública, així com formar-lo perquè sigui capaç de portar-les a terme.

2.

El concepte de directiu a l'Administració pública

2.1.

Perfil

El primer problema que es planteja en intentar definir el concepte de directiu en l'àmbit de l'Administració pública, ve donat pel fet que no hi ha una determinació legal del terme. Això porta els diferents autors a parlar d'ambigüitat i a intentar arribar a aproximacions més o menys properes les unes de les altres, lligades a definicions donades per la teoria general de les organitzacions i a apuntar els trets més rellevants del seu caràcter públic. No hi ha tampoc una unificació de la terminologia en els tractats d'administració: així s'acostuma a parlar indistintament de directiu, alt executiu, gerent, gestor, líder...

Per Nieto (1985) i també per Quermonne (1993) no pot determinar-se *a priori* una definició donada la varietat de tipus. Consideren els directius com un element d'enllaç entre polítics i administradors, i la funció directiva com aquella a la qual correspon la concreció i la implementació de polítiques.

També Morey (1987) fa referència a aquest paper de xarnera entre el nivell administratiu i polític, i apunta el fet que dins l'Administració pública apareixen els polítics situats com a caps directius (encara que pel seu caire temporal no s'haurien de considerar direc-

12. El mateix punt de vista mantenen Nuts i Backoff (1992) i Richards. Aquesta última afirma: "*Cependant, le rôle des décideurs publics doit être redéfini à la lumière des objectifs des organisations publiques et non comme une pâle imitation des concepts du secteur privé.*" (Richards, 1989, pàg. 441)

tius); els polítics-directius (polítics que no formen part del govern però l'accés dels quals a les funcions directives ha estat polític: directors generals, membres de les comissions de govern, delegacions de serveis de l'Administració local); els polítics-administratius (directius amb activitat permanent dins l'Administració pública). Pels nivells inferiors considera que s'ha de parlar d'executius i funcionaris, però no de directius, atès que per l'autor aquest terme cal reservar-lo per a aquells funcionaris professionals situats en el vèrtex de les organitzacions que mantenen contacte amb la política (no ho seria qui sols ocupés un alt càrrec del nivell administratiu).

Les funcions que segons Morey (1992, citat per Arenilla, 1995) realitzen els directius públics són d'administració general i s'inclouen en el tipus autoritari, segons la classificació del propi autor. La seva finalitat és ajudar en la fase de presa de decisions i s'estén també a la fase d'implementació i de formulació de la decisió en l'elaboració de polítiques públiques. El suport a la presa de decisions no es concreta solament en una tasca d'assessorament, sinó que els directius han de fixar el conjunt d'elements que determinaran la viabilitat de la decisió. Aquesta funció és de gran importància dins de l'àmbit decisonal, ja que relaciona els objectius i les directrius que fixen els polítics amb la capacitat administrativa de la institució i d'ella depèn el resultat final.

“Es pues, una función previa al resto de las otras funciones administrativas en la que se deben prever todos los factores administrativos, entre ellos el de los recursos humanos. De su correcto planteamiento y desarrollo depende la viabilidad de una política pública.” (Arenilla, 1992, citat per Arenilla, 1995, pàg. 90)

Prats i Català (pròleg al llibre de Cruz Ferrer, 1984) alerta sobre el fet de no confondre la funció pública superior amb la funció pública directiva. La funció pública superior,¹³ integrada

13. Jean-Luc Bodiguel és qui ha anat més lluny en l'intent de delimitar la noció d'alt funcionari, atès que no existeix una definició jurídica d'aquest terme. El criteri que emprà per definir aquest grup és el de la proximitat respecte a la política (d'altres autors, com Ezra Suleiman, es guien en funció de si ha rebut o no formació en una gran escola d'administració pública) i presenta la definició següent: “L'alt funcionari és aquell qui compleix una funció de conversió entre el poder polític i l'administració d'execució.” (Quermonne, 1993, pàg. 137-138)

per funcionaris, arribaria fins al nivell de subdirector general i portaria a terme tasques administratives, d'execució de les polítiques; mentre que la funció pública directiva englobaria els càrrecs de director general fins als de subsecretari i estaria constituïda per no funcionaris no elegits per votació popular. En parlar de directius pròpiament dits ens referirem a aquest segon grup. Així, aquests directius assumirien el rol d'assegurar la comunicació i la negociació entre polítics i funcionaris, en plena coincidència amb Nieto, i col·laborarien en la determinació de les directives polítiques, donat el seu coneixement dels recursos i condicionaments organitzacionals, que haurien de presentar amb objectivitat al polític, a fi que les finalitats fossin coherents i s'adaptessin a aquesta realitat marc.

Cruz Ferrer (1984) coincideix amb aquesta visió i citant Earl H. Delong comenta:

“Para Delong los cargos superiores de cada Departamento o agencia tienen un papel crítico que desempeñar: la comunicación y negociación entre los ejecutivos de designación política y los funcionarios. [...] Si este papel está bien desempeñado, la agencia funcionará como organización por malas que sean las directrices políticas.” (Cruz Ferrer, 1984)

L'autor emfasitza el deure del directiu de fer el seu paper de manera que el proper polític pugui confiar ser servit amb la mateixa lleialtat,¹⁴ per la qual cosa considera que ha de ser facilitador del projecte, instrument gràcies al qual el polític aconsegueix que un organisme dugui a terme el seu programa, però no en sigui el seu defensor (aquest paper correspondria

14. També Prats i Català esmentava com a característica bàsica la neutralitat política, la lleialtat cap al Govern legítimament escollit, sense la qual és difícil que es doni una bona harmonia entre el nivell polític i l'administratiu. El fet que l'Administració pública estigui penetrada per la política fins a nivells molt baixos faria impossible la continuïtat en la funció administrativa, l'exercici de responsabilitats i la programació a termini mitjà: *“El funcionario consciente de los vaivenes políticos se refugia en la lealtad corporativa, que es la realidad que permanece, y el político tiende a descargar sus dificultades en la “deslealtad” que atribuye al funcionario, sin percibir unos y otros que las dificultades proceden de la falta de un sistema de articulación entre política y administración.”* (Prats i Català, 1984, XII, pròleg al llibre de Cruz Ferrer)

al polític). Aquí es coincidiria amb la concepció de Mintzberg (1973) de l'apex estratègic, que seria aquell que ha d'estar en contacte amb les finalitats i les estratègies, amb la política de l'empresa i amb l'organització que ha de desenvolupar-les, i, en conseqüència, el seu paper no seria el de definir la política, sinó aconseguir que l'organització la compleixi, constituint el lligam entre el consell de direcció i l'organització.

Aquest concepte no és recent. Millet (1954) ja parlava de la importància del *management* per aconseguir portar a terme uns objectius, especialment dins l'Administració pública, on els recursos són escassos i s'ha d'aconseguir un màxim de resultats dins d'una estructura molt fixa:

“Management is a system of authority and responsibility in administrative effort. In the public service, management must necessarily function within the limits of purpose and procedure fixed by the political processes of government. [...] Management embraces the essential elements of authority and responsibility exercised in the process of directing and facilitating the work of people organized in formal groups for achieving a common purpose. Management is a collective endeavor by a management “team”. It may be evaluated in terms of effective performance.” (Millet, 1954, pàg. 3-5)

En l'actualitat ningú no qüestiona la importància d'aplicar tècniques de gestió a l'Administració pública. Les discrepàncies apareixen, tal i com s'ha vist al primer apartat, a l'hora de seleccionar els mètodes, sistemes i tècniques més adequades, que segons alguns autors són les pròpies del sector privat (Amiel, Bonnet i Jacobs, 1993) i segons d'altres tenen característiques pròpies. Aquesta afirmació de Metcalfe (1993) resumeix la discussió que existeix sobre aquest tema:

“Para enfrentarse a estos cambios impredecibles y a las incertidumbres asociadas a ellos, los gobiernos precisan capacidades administrativas nuevas y diferentes de las que eran adecuadas en tiempos más estables.” (Metcalfe, 1993, pàg. 123)

Per Richards (1989) el més important en el directiu públic és la fidelitat a ell mateix, als seus principis per no sucumbir a les pressions exteriors. El sector públic reposa sobre una tra-

dició d'abnegació, d'accions dels gestors públics en nom d'altres, com a servidors del ciutadà o dels seus representants electes, per la qual cosa Richards es pregunta si és possible que el gestor públic pugui a la vegada servir i dirigir al mateix temps:

“Pour certains, le responsable public serait nécessairement en contradiction avec les principes démocratiques de responsabilité: les fonctionnaires et des responsables d'organisations qu'en devenant moins responsables devant le public et en gardant la politique en dehors de la gestion du personnel. Cette voie est facile à suivre puisqu'il suffit de suivre des modèles tout prêts de gestion du secteur privé; mais agir ainsi serait pervertir les principes mêmes qui sont ceux des organisations publiques à savoir la poursuite des objectifs collectifs. Cela reviendrait aussi à négliger une source latente de perfectionnement de la gestion publique, l'adoption des valeurs du service public par les agents.” (Richards, 1989, pàg. 441)

Segons Richards cal adaptar les responsabilitats democràtiques a la nova realitat de l'Administració pública i això només es pot aconseguir amb una valoració dels recursos humans, especialment dels directius.

En aquesta mateixa línia, però centrant-se en el nivell local, López Camps i Gadea Carrera (1995) defineixen el nou rol de directiu públic local que s'emmarca en un tipus de direcció participativa. La qualitat dels serveis locals només és possible amb la implicació de tots el empleats públics; per això és tasca del directiu fomentar aquest compromís de tots els membres en la prestació dels serveis:

“ [...] mediador entre las demandas ciudadanas y las aptitudes de los empleados públicos locales para prestar servicios de calidad en respuesta a estas demandas.” (López Camps i Gadea Carrera, 1995, pàg. 153)

Per Morey (1989 i 1992) cal que una persona que ocupi un càrrec directiu tingui un alt nivell de comprensió tant del nivell polític com de l'organitzatiu de l'Administració pública, atès que està en contacte amb ambdós nivells i les seves activitats hauran de connectar els programes polítics amb la realitat admi-

nistrativa si vol que siguin viables, o bé haurà de crear l'organització i els sistemes necessaris per implementar-los. Els directius han de combinar l'experiència prèvia de gestió amb coneixements específics de certes matèries com política i dret (Morey, 1992, citat per Arenilla, 1995). Aquest autor elabora, per altra banda, una relació de característiques definidores del perfil del directiu.

Zapico (1989), en parlar del directiu públic dels 90, defineix el funcionari directiu com aquell que pren la responsabilitat (malgrat que pugui delegar) per al funcionament (elegint el camí a seguir un cop definit el problema) d'un sistema (citant Metcalfe i Richards, 1987). El problema bàsic del directiu seria haver-se d'enfrontar a assumptes i problemes que estan canviant ràpidament en la societat, amb uns recursos cada cop més limitats i en un marc d'interdependència i competència creixent. Li caldria flexibilitat per adaptar-se a un món ràpidament canviant¹⁵ i cada vegada més interdependent (especialment entre els responsables de la formació de polítiques públiques i els tècnics que les han d'executar).

La principal dificultat seria que no hi ha una clara separació entre allò que és purament polític o purament administratiu.¹⁶ En la majoria d'activitats públiques cal que els coneixements tècnics i la legitimació del polític es complementin:

“Si la acción de la Administración sólo tiene en cuenta el aspecto técnico de la eficiencia de los servicios se encontrará con el problema de legitimación (aceptación del resultado por parte de grupos de ciudadanos destinatarios de los programas); si por el contrario sólo se tiene en

15. En la mateixa línia Trosa (1989) es refereix a la necessitat de professionalització dels directius públics. Professionalització en el sentit, no de considerar que han perdut el professionalisme, sinó d'adquirir un professionalisme evolutiu, capaç d'adaptar-se, integrador dins l'organització.

16. També Nieto (1985) comentava aquesta dificultat per separar els conceptes de política i administració atès que s'encavalquen i és il·lusori, deia, intentar trobar activitats polítiques o administratives pures. Per Nieto, política sense administració és una ficció; cal entendre-ho com un procés continu on en un extrem se situa la política i a l'altre la concreció administrativa.

cuenta los aspectos representativos el riesgo será la falta de eficiencia.”
(Zapico, 1989, pàg. 205, citant Ingraham, 1986)

El directiu seria el responsable d'integrar ambdós esforços. Assessoraria el polític sobre la capacitat tècnica dels seus serveis i orientaria el tècnic sobre la possibilitat d'èxit dels seus projectes.

Per la seva banda Metcalfe i Richards (1987) advoquen per una reforma del *management* públic que superi antics conceptes que el devaluen¹⁷ i es vegi no només com un procés d'execució de polítiques separat de la seva formulació, sinó com el nexa d'unió entre la formulació de polítiques i la seva implantació. De fet, també per aquests autors no hi hauria una clara separació entre *management* i política.

Finalment Engelbert (1986) remarca que la gerència de l'empresa pública és una part del camp general de l'Administració pública, però que n'és una part especialitzada i té unes característiques distintives que la diferencien d'altres serveis governamentals o privats:

“It needs to be recognized that public enterprise demands for its managers all the qualities such as administrative flair, energy, readiness to accept responsibility, and knowledge of the principles of business orga-

17. Metcalfe i Richards resumeixen en què consistia el concepte empobrit de *management* que es tenia dins la cultura de Whitehall i que veia la gestió com una funció executiva que pressuposava una clara definició dels objectius, polítiques i mesures quantitatives d'activitat; com un procés intraorganitzacional que es preocupava de com es fa la feina dins les organitzacions, de la rutina interna i dels procediments; com un control jeràrquic basat en la responsabilitat i l'autoritat, i com quelcom basat en uns principis amplis útils per a qualsevol organització. Idees que són globalment rebutjades pels autors que defensen com a alternativa a aquest *management*, com a direcció (així qualifiquen aquest concepte que col·loca els directius en el paper de productors de resultats i executors de polítiques ja formulades), el *management* com a disseny, el qual suposaria la creació de flexibilitat a través de l'aprenentatge o adaptació organitzacional dins les estructures existents i la provisió de lideratge per superar els límits del marc de treball establert per redefinir les normes del joc. Prendre la responsabilitat per al funcionament d'un sistema inclouria per tant participar en el disseny d'aquest sistema, tasca en la qual els papers d'integrador i innovador serien essencials.

nization that private enterprise requires of its managers plus the unselfish devotion to the "public good" characteristic of the best civil servants, a sense of the importance of public relations, and an ability to establish fruitful and cooperative relationships with the ministers, politicians and bureaucrats who exercise ultimate policy control." (Engelbert, 1986, pàg. 31)

En definitiva podem veure que malgrat la inexistència d'una determinació legal del terme, hi ha una gran unanimitat entre els diferents autors a destacar el fet que el directiu seria un element d'enllaç entre polítics i administradors. No determinaria les polítiques públiques sinó que seria aquell que, gràcies al seu coneixement dels recursos i condicionaments de l'organització, és capaç de facilitar que aquestes es portin a terme adaptant-les al marc existent o fent que aquest s'organitzi de manera que puguin ser implementades d'acord amb els objectius previstos. Malgrat que hi ha un acord no explícit en definir el rol i les funcions del directiu públic, l'any 1993 es va fer palesa la necessitat de regularitzar aquest grup, tal com ho demostraren els programes electorals dels diferents partits polítics, en què es presentava un esborrany del futur estatut del directiu públic.

2.2.

Funcions i rols

Les funcions que Morey (1992, citat per Arenilla, 1995) assigna als directius públics són d'administració general i abracen tota l'organització situant-se en l'àmbit de la presa de decisions, tal i com correspon al seu caràcter de nexa entre polítics i administradors. Aquestes funcions se centren tant en la planificació general com en la coordinació entre departaments i en l'assessorament i s'incideix principalment en el seu paper de director de recursos humans:

"—La planificación general, entendida como la confección de los programas que afectan a toda la organización (políticos, económicos y administrativos). Para lograr esto es necesario conocer las líneas generales de las actividades específicas de cada departamento.

»—La coordinación o interrelación departamental al objeto del desarrollo de la actividad de asistencia material y administrativa o función de mantenimiento.

»—*El asesoramiento general jurídico-administrativo, principalmente en el orden de producción o proyección normativa, y el organizativo-administrativo, como puede ser el diseño de estructuras, racionalización, etc.*
»—*La dirección superior en materia de personal.*” (Morey, 1992, citat per Arenilla, 1995, pàg. 91)

La generalitat d'aquestes funcions, tal i com Arenilla afirma, exclou considerar com a directius aquells funcionaris que pertanyen a cossos especials i que realitzen tasques vinculades a una professió determinada.

Amb Metcalfe i Richards (1987) podem entrar en les diferents concepcions sobre les funcions pròpies del *management*, havent recalcat els autors —en la mateixa línia que alguns dels citats anteriorment— que:

“It is the interdependence of policy and execution that sets the main coordinating tasks of management. The role of management is to maintain interaction between them rather than keep them apart.” (Metcalfe i Richards, 1987, pàg. 27)

Genèricament la gestió comportaria prendre responsabilitats per a l'actuació d'un sistema quan el control és impossible.¹⁸

El repàs que fan aquests autors sobre definicions de *management* comprèn els estudis de:

— Simon (1971), per a qui el fonamental seria la presa de decisions, des del moment final de l'elecció fins al procés complet i complex d'analitzar el que precedeix aquest moment final, amb tres fases principals: d'informació —relacionada amb la recerca en l'entorn de situacions que demanen una decisió—; de disseny —relacionada amb la formulació de políti-

18. *“Although management and control are often used as synonyms, there is a vital distinction between them: to manage is not to control. Control in a strict sense presumes an ability to determine outcomes; control is possible if objectives are well-defined, well-ordered and stable, and the techniques needed to achieve them are proven and reliable. Predictability is the condition of control. Routine is the servant of control. It is when non-routine responses: ingenuity, creativity, risk-taking, conflict-resolution, are needed, that control breaks down and management skills come into play”.* (Metcalfe, 1990, pàg. 8)

ques alternatives–; i d'elecció –relacionada amb la selecció de les vies d'acció preferides–.

- Leavitt (1983), qui distingeix també tres fases definitòries: la de pilotatge –es tractaria de preguntar la qüestió adequada i seleccionar els problemes més que resoldre'ls–; la de solució de problemes –reducció de problemes complexos a formes simplificades i formulació d'eleccions alternatives–; i la d'implementació –en relació amb l'entrega dels serveis–:

“Pathfinding then, is about mission, innovation, vision, problem-solving is about analysis, thought, reason, implementing is about acting, changing, doing. Good management not only requires competences in each of these areas but also skills in managing the relationships among them.” (Leavitt, 1983, pàg. 4)

- Strand (1984), qui circumscriu el paper del directiu públic a quatre tipus de rols: el d'administrador –preocupat per la regularitat del procediment, aplicant els principis generals a cada cas determinat–; el de productor –que dóna prioritat a l'eficiència operativa i a la reducció de costos–; el d'innovador –que dirigeix el canvi, recull informació, formula el problema, genera solucions i posa èmfasi en el desenvolupament de noves polítiques per aconseguir els objectius existents o bé per crear canvis estratègics en la gestió–; el d'integrador –capaç d'aconseguir la mobilització d'un recolzament ampli i una cooperació durable, la seva capacitat negociadora li permet establir els termes de la participació, el paper de cadascú i assegurar que s'entengui la visió de l'innovador–. El que interessa segons Strand no és un o altre, sinó el seu equilibri o el domini d'algun d'ells segons les circumstàncies:

“Overemphasis on the producer role in an era of major change may leave the public management short of the innovators and integrators that requires to build much needed flexibility.” (Strand, 1984, citat per Metcalfe i Richards, 1987, pàg. 41)

- Mintzberg (1973), el qual distingeix nou rols per al directiu agrupats en tres categories: interpersonal, informativa, i de-

cisional.¹⁹ Pel que fa als papers interpersonals se solen plantejar en un context interorganitzacional i inclouen les funcions simbòliques i rituals de representació, lideratge i enllaç. La seva principal localització és a nivell de ministre i el seu gabinet particular en estreta col·laboració amb el secretari permanent. El paper informatiu de seguiment, de difusió i de portaveu, estableix el model de xarxes de comunicació i sistemes d'informació que governin els fluxos interns així com els provinents de l'entorn. Els papers de decisor són els d'emprendre, desenvolupar, resoldre, assignar recursos, establir prioritats, negociar, anticipar interessos ministerials i establir els termes de cooperació interministerial.²⁰

19. També Caiden (1971) citat per Starling (1982) feia una llista de rols del *manager* tan exhaustiva com la de Mintzberg i que es transcriu a continuació per veure l'amplitud dels papers que li assigna:

- «– *Crusading reformer: transforming some aspect of community life.*
 - »– *Policy formulator: developing strategies to meet the unknown future.*
 - »– *Social-change agent: accepting new ideas and pushing other to accept them.*
 - »– *Crisis manager: shaping new courses and adapting ongoing arrangement.*
 - »– *Humanitarian employer: treating staff with respect and weting out evenhanded justice.*
 - »– *Competent administrator: ensuring effective performance with minimum political embarrassment.*
 - »– *Interest broker: choosing among competing interests and reconciling all parties to outcome.*
 - »– *Public relations expert: building support.*
 - »– *Decision maker: assuming responsibility and giving clear instructions.*
 - »– *Leader: commanding attention and stimulating subordinates.*
- In sum, the challenge of a career in Public Administration today is as broad and exciting as contemporary life itself.*” (Starling, 1982, pàg. 8)

20. Lau, Newman i Broedling (1980) que estudiaren 370 directius de la U. S. Navy, dos terços dels quals estaven a recerca i desenvolupament, van observar una gran similitud entre els rols de directiu públic i els de directiu privat establerts per Mintzberg: “*public sector executives engages in activities that correspond to Mintzberg’s managerial role descriptions, and that the major role functions are similar in both areas.*” Segons aquests autors la similitud dels rols directius ve donada perquè cada vegada el sector privat s’assembla més al públic, a causa de l’increment de les tasques a realitzar i de la complexitat de l’entorn que s’està donant a ambdós sectors, encara que matisen el fet que una similitud en els rols no significa un mateix treball directiu, ni unes mateixes motivacions. Respecte a aquest darrer punt comenten: “*Most of the research agrees that public managers, as compared to comparable groups in business, give lower ratings to the importance of high financial rewards as career goals and higher ratings to the importance of worthwhile social or public service.*” (citat per Henry, 1989, pàg. 131)

— Stewart (1983) diu que el concepte de gestor es troba dins un procés adaptatiu en el qual l'experimentació, la investigació, l'assaig, l'error i la seva correcció juguen un paper important per mantenir-se al dia sobre els resultats dels estudis empírics del comportament directiu. La idea que sorgeix és:

“Not of a manager who sits quietly controlling but (who) is dependent upon many people, other than subordinates, with whom reciprocal relationships should be created, who need to learn how to trade, bargain and compromise, and a picture of managers who, increasingly as they ascend the managerial ladder live in a political world where they must learn how to influence people other than subordinates, how to manoeuvre and how to enlist support for what they want to do.” (Stewart, 1983, citat per Metcalfe i Richards, 1987, pàg. 39)

I acaben donant –Metcalfe i Richards– la seva pròpia visió complementadora. Així, per aquests autors, els directius no només treballarien dins d'un marc d'objectius sinó que acceptarien la responsabilitat de la seva implementació:

“As pathfinders and problems-solvers, they participate in defining what is attainable and accept responsibility for achieving results.” (Metcalfe i Richards, 1987, pàg. 37)

L'obligació de donar comptes seria l'altra cara de la moneda de la responsabilitat directiva. Els directius treballarien dins del marc de responsabilitat que pretén assegurar l'ús apropiat dels recursos i de l'autoritat:²¹

21. Margaret Thatcher va definir les funcions i les aptituds que havien de tenir els gestors per tal de millorar la gestió dels departaments ministerials, i la responsabilitat de les accions realitzades n'és una de les principals:

a) Visió clara dels objectius, capacitat per executar-los, obtenció de resultats (que seran mesurats amb paràmetres concrets) i compliment dels objectius fixats.

b) Responsabilitat clarament definida per fer el millor ús dels recursos al seu càrrec, essent d'especial importància la gestió realitzada dels recursos monetaris.

c) Atenció permanent perquè rebin formació i assessorament en el desenvolupament de les seves responsabilitats efectives. (Pollit, 1993, pàg. 27)

“In broad terms, the function of accountability is to keep organizational performance up to standard. To insure against an abuse of organizational power and yet promote its effective use is one of the classic problems of modern government.” (Metcalf i Richards, 1987, pàg. 42)

Per ells la responsabilitat no té perquè restar eficaça a la gestió²² i remarquen que la idea que els funcionaris són agents de la voluntat ministerial políticament neutrals, anònims i sense poder, és molt llunyana a la realitat administrativa d'avui.²³

Metcalf critica aquells que només mostren les patologies de la responsabilitat pública; per l'autor, aquesta es pot referir tant a l'eficaça en l'ús del poder (creant incentius i motivacions culturals per actuar) com a la prevenció de l'abús de poder (construint limitacions estructurals per dissuadir l'actuació abusiva):

“My thesis is that well-designed public accountability systems have an integral function in instilling direction and purpose into the activities of public organizations. Indeed, they are essential to establishing the ground rules for effective public management.” (Metcalf, 1989, pàg. 3)

El directiu públic és també el responsable de difondre la cultura de l'organització entre el seu personal, és a dir, de socialitzar-lo. Tots els membres d'una organització han d'acceptar i assumir els seus valors, els seus principis i les seves normes. La cultura és quelcom intangible però observable que té una influència decisiva en el comportament de les persones i és imprescindible que

22. Per alguns autors (Etzioni-Halevy, 1983) responsabilitat i eficaça són antitètiques; una major eficaça administrativa dependria de la iniciativa i autonomia que només poden aconseguir-se relaxant les limitacions de la responsabilització. Als gestors, se'ls hauria de permetre gestionar, als governants, governar, diuen, i una major necessitat de retre comptes imposaria restriccions en la discreció política i administrativa amb efectes en l'actuació.

23. Coincidint amb ells Garret (1981) comentava: *“An accountable manager is one to whom specific authority over part of organization's resources has been delegated and who is required to answer for the results he has obtained from the deployment of those resources. Accountability implies the delegation to managers of authority over money and manpower.”* (citat per Metcalf i Richards, 1987, pàg. 46)

els directius prèviament l'hagin identificat i comprès. Rodríguez Fernández (1995) destaca aquest paper del directiu i aconsella, igual que López Camps i Gadea Carrera (1995), una direcció participativa en la qual es deleguin algunes funcions i s'incrementi la comunicació entre nivells jeràrquics. Aquest nou estil de direcció porta implícits alguns canvis:

“En este nuevo estilo de dirección, perderían importancia las claves culturales basadas en valores como antigüedad, fidelidad, autoridad y conformismo. Ganarían, en cambio, aquellos otros valores sustentados en la formación, retribución y la promoción, según resultados.” (Rodríguez Fernández, 1995, pàg. 493)

Assenyala també que les qualitats que ha de tenir el directiu són la confiança, la creativitat, la capacitat de diàleg, la capacitat per assumir riscos i la capacitat per motivar i dirigir persones.

Per altra banda Metcalfe recalca el fet que es fa necessari que la gestió pública sigui conscient que està tractant amb problemes estructurals d'un nivell macro, i no només amb canvis incrementals relacionats amb un nivell micro, i d'aquesta manera desenvolupi noves capacitats per evitar errors estructurals i facilitar la gestió i planificació del canvi estructural:

“This concept of public management proposes a very significant expansion of the role of management in government beyond the sphere where existing business management methods can be applied more or less directly. It proposes the extension of management into areas of strategic decision-making and large-scale reform. Creating the macro-management capacities necessary to handle structural change will require significant investments on a much greater scale than government have made in the past. But the price is small compared with the costs of failing to resolve structural problems or the benefits that flow from overcoming them.” (Metcalfe, 1990, pàg. 22)

A l'Administració pública, a causa de les seves característiques específiques i al seu entorn, no hi ha un estil òptim de direcció. La necessitat d'adaptar-se al canvi recomana un model de lideratge situacional, que permeti al directiu adaptar el seu comportament als canvis de comportament dels seus subordinats i a les situacions canviants.

Depenent del rol o funció que desenvolupi el gestor en cada moment seran necessàries unes habilitats o unes altres quan interactua amb el seu personal. Sánchez Santa-Bárbara (1995), basant-se en els estudis de Pavett i Lau (1983), defineix quatre fases diferents en l'estil de lideratge depenent de la maduresa del subordinat. Entén per maduresa la capacitat i la motivació que té una persona per realitzar una tasca i la disposició que té d'adquirir més responsabilitat:

- Estil 1: Ordenar (donar instruccions específiques i supervisar el treball).
- Estil 2: Persuadir (explicar al subordinat per què ha pres una determinada decisió).
- Estil 3: Participar (facilitar el diàleg amb els subordinats i fomentar que aquests aportin idees).
- Estil 4: Delegar (donar al subordinat la possibilitat de decidir sobre qüestions relatives al seu lloc de treball i, per extensió, sobre altres aspectes dels objectius organitzacionals).

Millet (1954) distingeix, per la seva banda, tres tipus de problemes que cal que afronti el directiu i que anomena: "*The Common Problems of Work Direction*" –es tractaria de la consecució d'objectius la qual cosa comportaria dosis de lideratge, planificació, supervisió dels resultats i relacions externes amb grups d'interès i amb el públic relacionat amb el treball concret de l'agència governamental–; "*The Common Problems of Work Operation*" –relatiu als processos de treball, a la seva organització i a la gestió dels recursos humans que l'han de portar a terme–, i "*The Common Problems of Internal Services*" –que farien referència al manteniment, eventual construcció i provisió del lloc físic on residís l'agència.

D'altra banda Henry (1989) subratlla la necessitat d'una bona política de recursos humans dins l'Administració pública. Incideix en la comparació directa entre el directiu públic i el privat. Els directius públics semblarien tenir més necessitat d'aconseguir objectius programàtics, de ser individualistes, tindrien personalitats més dominants, serien més enganyosos, i demanarien més estatus que els seus "col·legues" privats:

"Moreover, although public administrators have power drives comparable to those of business managers, they may be less vulnerable to being bought

off with monetary bonuses, since the available research suggests that government bureaucrats are less interested in growing wealthy and more committed to achieving results than are business executives. While these motivations may indeed be in the public interest, they do bring with them unique problems of public management." (Henry, 1989, pàg. 131)

Els directius públics tindrien menys satisfaccions laborals i menys lleialtat cap a l'organització que els gestors privats. L'èmfasi en la direcció de recursos humans és constant en la majoria d'autors. Amiel, Bonnet i Jacob (1993) afirmen que, atès que els gestors no participen en la selecció del personal i se'ls imposen uns col·laboradors, la seva principal tasca és detectar les seves qualitats i les seves aptituds per tal de maximitzar la seva eficàcia i iniciar, d'aquesta manera, la sinèrgia:

"La connaissance des collaborateurs est indispensable car elle permet d'adopter un comportement approprié à leur niveau de maturité professionnelle, celle-ci évoluant en fonction de différents facteurs." (Amiel, Bonnet i Jacob, 1993, pàg. 122)

Siedentopf (1993) considera que la capacitat de lideratge és una de les qualificacions generals que ha de tenir el directiu, a més a més de la qualificació especialitzada de cada persona. D'igual manera, també li és imprescindible tenir coneixements de política i ha de mostrar una "consciència orientada al ciutadà". El tipus de lideratge que es proposa és cooperatiu i requereix que el superior sigui tolerant, dialogant i que la seva autoritat sigui natural. La importància de disposar d'autoritat informal queda palesa en el text següent:

"Leadership (the ability influence the behavior of other in a group, to set goals for a group, to formulate paths to the goals, and to create some social norms in the group) is central to the succes of any public agency. Five types of power (reward, coercive, legitimate, referent, and expert) can be used the leader whether he or she is a charismatic, traditional, or bureaucratic leader. [...] In democratic state, the public administrator should strive for leadership style that will take into account (1) the goal of the organization, (2) the composition of the membership, (3) the desires of the public, and (4) the requirements of the political system while always recognizing the administrator's own personality." (Gortner, 1977, pàg. 260-261)

Per Gortner, el *management* públic implica la coordinació de totes les activitats organitzades i té com a finalitat la implementació de les polítiques públiques en el marc d'una organització complexa amb un sistema de relacions i funcions formals i estructurades.

Prats i Català (1989) matisa aquest punt i remarca el fet que el directiu professional de l'Administració no pot ser considerat un administrador que només manipula recursos (financers, de personal, organitzatius i jurídics) sinó que és un gerent que fonamentalment gestiona polítiques públiques. Així el gerent públic no seria solament qui, segons la terminologia de Gurick, utilitza eficientment funcions de planificació, organització, contractació, direcció, coordinació, informació i pressupostació vistes des d'una perspectiva formalista, sinó que tindria a més, i primordialment, funcions de relació interpersonal, manipulació d'informació i negociació institucional –coincidint amb l'esmentat per altres autors–. El directiu es concentraria en “converses” permanents amb una àmplia xarxa d'interlocutors dins i fora de l'organització, a través de la qual obtindria informació “fresca” i “real” per a la definició de l'agenda i negociar contactes (Prats i Català, 1989, pàg. 13, i Amiel, 1993, pàg. 47). La seva seria una lògica d'acció enfocada de cara a les finalitats més que no pas als mitjans (Chevallier i Lochack, 1982, citat per Fraisse, 1989, pàg. 386).²⁴

Amb les aportacions de diferents teòrics es pot arribar a delimitar quin és el rol d'un directiu públic i quines són les funcions que ha de desenvolupar. Però també és important descriure algunes situacions de les quals aquest mateix directiu s'ha d'allunyar:

24. En una mateixa línia Richards (1989) comenta “*Prendre des initiatives, prendre des responsabilités personnelles pour améliorer les performances de l'organisation, est une approche qui va bien au-delà des modèles mécanistes et, en réalité, des traditions de la bureaucratie étatique, que induit des styles de conduite sur la réponse aux stimulations extérieurs, plutôt que sur la recherche active de hautes performances. Il est nécessaire de mettre en oeuvre des politiques de valorisation des ressources humaines que permettent aux gestionnaires publics de développer non seulement leurs compétences mais également leur confiance en soi, et des comportements qui conduisent à cette attitude active.*” (Richards, 1989, pàg. 440)

- Ser més passiu que actiu, més reactiu que proactiu.
- Estar més preocupat per la seva responsabilitat i competència legal que pel ciutadans destinataris dels programes que gestiona.
- Veure's a si mateix com un administrador de processos més que com un directiu amb recursos i objectius.
- Treballar amb perspectiva vertical (visió jerarquizada de la comunicació) més que amb perspectiva horitzontal.

Fins ara s'ha vist que existeixen ambigüitats i una certa confusió sobre què és i quin rol desenvolupa el directiu públic. L'Administració pública de la Gran Bretanya, en un intent de millorar la funció pública i d'oferir programes de formació adequats, va descriure les competències centrals dels directius públics i va assenyalar les principals activitats que les componien (Coster, 1993, pàg. 572):

- *Competències centrals:*
 - Direcció de recursos/organitzacions.
 - Direcció del personal.
 - Coneixements/comprensió del context del seu treball.
 - Dirigir el seu propi treball.
 - Tecnologia de la informació.
 - Coneixements i experiència més especialitzats.
 - Internacional.
- *Competències importants:*
 - Representació/capacitats de representació.
 - Capacitats escrites/administratives.
 - Gestió de les polítiques.
 - Economia.
 - Comptabilitat i finances.
 - Capacitats quantitatives/estadística.
 - Dret.
 - Relacions industrials.

Diferents funcions, diversos rols són els que han anat apuntant els autors esmentats: presa de decisions, lideratge, solució de problemes, "implementació" d'objectius, representació, enllaç, informació, innovació, integració, negociació, relacions interpersonals..., que poden ser comunes tant al sector públic com al privat, a un nivell macro com a un nivell micro –com di-

ria Metcalfe—; però a la vegada també matisos respecte a especificitats del directiu públic: tractament de canvis estructurals, ús apropiat d'autoritat, rendició de comptes en un marc ben diferent al del món dels negocis, així com motivacions i cultura específiques, complexitat de les polítiques públiques, de les relacions interinstitucionals, qüestions de legitimitat i provisió de béns i serveis públics en l'àmbit d'una societat canviant i amb recursos escassos.

Aquesta polivalència en el perfil, rol i funcions que desenvolupen els directius públics, així com la creixent importància del seu paper, es féu palesa en la celebració a Madrid el novembre de 1995 del *I Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración de los Estados miembros de la Unión Europea*, organitzat per l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP) i que aquest any va girar entorn al tema "El directivo público en la Europa del siglo XXI".

La iniciativa d'aquest acte va sorgir de la presidència francesa de la Unió, que va proposar als ministres responsables de la funció pública la celebració d'una conferència informal d'escoles i instituts d'Administració pública amb dos objectius bàsics:

a) Afavorir l'intercanvi d'informació i experiències en matèries relacionades amb la formació en gestió pública i estendre aquesta cooperació als països de l'Europa Central i les repúbliques ex-soviètiques.

b) Facilitar l'intercanvi de funcionaris entre les administracions.

Està previst que aquest acte es repeteixi anualment i que tingui com a seu el país que exerceixi la presidència del Consell de la Unió Europea.

El programa del *I Encuentro* responia a la importància estratègica dels directius públics com a eixos del canvi administratiu, no solament per la qualitat de les decisions que prenen, sinó per l'efecte multiplicador que amb les seves actuacions tenen en tota l'organització. Des dels òrgans polítics s'assumeix que la inversió en formació és sempre productiva, però indubtablement la formació dels directius és la més rendible.

Els ponents (Robert Polet, Michael Dugget, Spyros A. Papas, Hélène Gadriot-Renard, Marcell von Donat, Jaime Rodríguez-Arana, Peter M. H. Ibye) analitzaren el rol del directiu públic i la formació que ha de rebre des d'una perspectiva d'interdependència interorganitzacional. Així, el directiu públic del s. XXI s'enfrontarà a canvis importants que haurà de ser capaç de gestionar. Aquests canvis fan referència al tipus d'organitzacions en què treballarà el directiu públic, molt interrelacionades amb el seu entorn i centrades en dos nivells diferents: un desenvolupament regional i una dimensió supranacional. Alhora, haurà de gestionar el canvi cultural que s'ha iniciat amb la modernització administrativa i el canvi en la relació de treball que suposa el desenvolupament tecnològic.

Inevitablement aquest canvi comportarà una variació en el rol de directiu, de tal manera que assumirà la responsabilitat directa de la gestió dels recursos humans, financers i materials de les organitzacions i participarà en un major grau en l'elaboració de polítiques públiques. Així doncs, la formació que haurà de rebre, segons Polet, serà bàsicament contínua, centrant-se en la importància dels recursos humans i en la seva habilitat com a comunicador i negociador. Es tracta, en definitiva, de formar professionals de la gestió pública.

Per assolir aquest objectiu, Gadriot-Renard afirma que s'han de redefinir les funcions dels directius públics, que ara han d'afrontar noves responsabilitats, i defineix la seva principal característica com la capacitat d'adaptar-se. Així mateix, proposa dos principis fonamentals de l'exercici de la direcció pública: la qualitat de les persones que assumeixin els càrrecs i el respecte a l'ètica professional. A la finalització de la seva intervenció, va concloure amb la frase següent, que ens ha semblat particularment interessant:

“En conclusion, je résumerai d'une phrase l'ensemble de mon propos. À la question: 'Quelles qualités devront avoir les dirigeants du secteur public du vingt et unième siècle?'. Je crois qu'il faut répondre: 'Être les gardiens du passé, mais les architectes de l'avenir'.”

En relació amb l'ètica del directiu públic, Rodríguez-Arana basà la seva exposició en tres punts fonamentals: en primer

lloc, la crisi dels valors ètics de la societat i de la persona humana, que repercuteixen en la manca de moralització de la vida pública; en segon lloc, en el problema de la discrecionalitat dels directius en la presa de decisions; i, finalment, en la naturalesa i característiques dels valors ètics del “servei públic”.

Malgrat que no és senzill dissenyar el perfil del directiu públic en l'Europa del pròxim segle i, consegüentment, tampoc no es poden detectar quines seran les seves necessitats de formació en funció d'aquest perfil i de les tasques que desenvoluparà, el *I Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública de los Estados miembros de la Unión Europea* suposa un avanç important per tal com representa un primer pas en l'establiment d'unes línies comunes a tenir en compte en el disseny de les futures polítiques de formació nacionals.

2.3.

Vinculació del directiu a l'Administració pública

Partint de l'aproximació al perfil del directiu públic que s'ha intentat de fer més amunt, semblaria correcte pensar que solament es pot parlar pròpiament de directius en els nivells més alts de l'Administració pública. El contacte que ha de tenir el directiu amb la política, amb els polítics, fa que calgui situar-lo almenys al nivell de direcció general. Matas (1995) defineix els directors generals i secretaris generals com a membres de les elits polítiques de l'Administració, immediatament per sota dels consellers i ocupant càrrecs de designació política.

Segons la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures de la reforma de la funció pública, el sostre de la carrera administrativa, o si es prefereix, la delimitació entre l'àrea d'allò estrictament administratiu i allò pròpiament polític, es troba a escala de subdirector general, però en canvi, sembla que l'element d'enllaç entre política i Administració es troba molt més en el càrrec de director general:

“En realidad, la relación entre la Administración y la dirección política es un diálogo continuo, sólo en parte articulado, en el que las decisiones e instrucciones de la cúspide se apoyan en la percepción de los problemas y en las propuestas de solución de la base, pero que a su vez

estructuran la atención de la base y orientan la búsqueda de soluciones. En este proceso de diálogo juega un papel especial la figura de lo que en la organización española es el Director General, pues a él le corresponde explicar al personal de los servicios las intenciones políticas de la cúspide, así como, al contrario, debe hacer comprensible a la dirección política del Departamento los argumentos técnicos de los expertos profesionales.” (Álvarez, 1987, pàg. 94)

Malgrat la Llei, a l'Estat espanyol hi ha aproximadament un 90% de directors generals de l'Administració central i un 95% de l'Administració autonòmica que són funcionaris. La necessitat de professionalització d'aquest nivell sembla una qüestió àmpliament difosa. Segons una enquesta realitzada per ADECA el 1982 i pel CIS el 1983, el 78% dels funcionaris consultats opinaven que el càrrec de director general hauria de formar part de la carrera administrativa i només un 16% deien que hauria de ser un càrrec de confiança (citats per Gutiérrez, 1987, pàg. 56).

A aquesta orientació responien els diferents intents d'ordenació de la funció pública elaborats pels primers governs democràtics: avantprojecte de la Secretaria d'Estat per a l'Administració (1979), Projecte de llei orgànica del Govern, de l'Administració de l'Estat i de la funció pública (1980), Projecte de llei de bases del règim estatutari (1981), i Reial decret llei 22/1982, de 7 de desembre. Pel que fa a la contractació laboral, la Llei 30/1984 obre la possibilitat d'utilitzar-la per a qualsevol classe de llocs.²⁵

Per a Gutiérrez (1987) la creació d'una funció pública directiva d'alta qualificació exigeix delimitar amb nitidesa la línia de

25. Però la tendència a la laboralització universal, restringint la presència de funcionaris a sectors d'activitat molt definits, com és el cas dels directius, ha semblat ser, segons Bermejo (1989), la hipòtesi dubitativa de la Llei de mesures en el seu article 15, on només es reservava a funcionaris els llocs de treball que “*por su propia naturaleza*” així hi estigués obligat. Aquesta tendència és la proposta oberta de Giannini (1979): “[...] sólo el lugar reservado a directivos y dirigentes, es decir, el ejercicio de autoridades pública, debe estar reservado a funcionarios. El resto de actividades debe prestarse por personal contractual o laboral.” (citats per Bermejo, 1989, pàg. 233)

separació entre allò que han de ser càrrecs de responsabilitat política –per tant designats amb criteris partidistes–, dels llocs directius professionals que han de formar part de la carrera administrativa. El nivell en què es fixi aquesta línia marca l'horitzó professional que pot esperar qui escolleixi el servei públic com a professió, i per tant, determina la posició de l'Administració pública per atreure i retenir els professionals més qualificats en un mercat competitiu en què el talent directiu és un bé escàs:

“Si el techo de la carrera no es suficientemente alto, el empleo público no figurará entre las opciones preferidas por los mejores candidatos y es lógico esperar un progresivo deterioro de los recursos humanos de la Administración.

»En la mayoría de los países desarrollados del mundo occidental, la profesionalización de la Administración incluye –por norma legal o práctica establecida– los puestos de Dirección General o nivel similar. La profesionalización de los altos niveles exige un consenso político amplio que garantice su respeto por los Gobiernos cambiantes.” (Gutiérrez, 1987, pàg. 70)

Respecte a la carrera professional dins l'Administració pública, Cádiz Deleito (1987) diu que ha de tenir una trajectòria coneguda que estimuli l'individu i el promogui durant tota la seva vida professional:

“Al principio difícilmente se podrá pensar en etapas que comprendan más de ocho o diez años, fase en la que se presupone que el individuo ha debido alcanzar su madurez profesional. A partir de ese momento su trayectoria, si es una persona profesionalizada, debe tomar otros derroteros. La empresa privada lo tiene absolutamente claro y establece otro nivel diferente: el directivo. El status cambia sustancialmente. Las retribuciones dejan de estar regladas y entran en un tratamiento singularizado.” (Cádiz Deleito, 1987, pàg. 103)

La inexistència d'una definició legal del directiu públic ha conduït a una situació que actualment és insostenible i des de nombrosos àmbits de dins i de fora de l'Administració s'exigeix que s'assignin competències i que es delimitin les responsabilitats. En aquesta direcció s'encamina el Projecte de llei d'organització i funcionament de l'Administració general de

l'Estat, de 21 d'octubre de 1995. En l'exposició de motius d'aquest Projecte de llei s'introdueix la figura del directiu públic com a catalitzador de la reforma de l'Administració i, més concretament, com l'eix central de la direcció per objectius. Decididament, l'Administració opta per aquest tipus de direcció que responsabilitza el directiu del resultat obtingut, un resultat que no només és mesurat en la vessant pressupostària, sinó que és avaluat en relació al grau de compliment dels objectius inicialment fixats.

En aquest context, s'introdueix la categoria de directiu públic des d'una perspectiva de professionalització. El Projecte de llei només fixa els requisits indispensables per accedir i desenvolupar les tasques pròpies d'aquest grup i per al nomenament del càrrec, deixant la seva regulació per al futur Estatut del personal directiu. La composició dels òrgans directius queda, doncs, fixada de la següent manera: subsecretaris, directors generals i subdirectors generals.

La llei estableix també quines són les funcions de cada càrrec i especifica la competència professional i l'experiència com a criteris bàsics del nomenament. La responsabilitat per la gestió realitzada deixa de ser un concepte abstracte aliè a les organitzacions públiques i està subjecta a regulació, tal i com exposa l'apartat 9 de l'article 7, en el qual s'exposen els aspectes que es valoraran per assignar responsabilitats:

" [...] valorando en particular el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de actuación correspondientes, el funcionamiento de la organización que de él dependa y la eficaz utilización de los medios adscritos, sin perjuicio de las restantes formas de responsabilidad previstas por el ordenamiento jurídico."

Mentre aquest projecte s'està debatent, l'Administració pública no sap qui són els seus directius. Un exemple que resumeix el que està succeint és un treball d'investigació que realitzà l'INAP el 1983, que anava destinat a l'àrea directiva i que es dirigí als subdirectors i directors generals; ambdós acceptaren el terme, però asseguraren que "*directivos eran los otros*" (citats per Cádiz Deleito, 1987, pàg. 103).

3.

La formació del directiu a l'Administració pública

3.1.

La normativa

Pel que fa a la formació de personal a l'Administració pública,²⁶ aquesta no és regulada per la Llei 30/1984 de mesures de reforma de la funció pública com una funció específica de la política de personal, sinó com a complementària del procés de selecció (art. 19.3), del sistema de provisió de llocs de treball (art. 20.1), de la promoció professional (art. 20.1. f)²⁷ i de la promoció interna.²⁸

Quant a la normativa catalana, la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, i la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya, estableixen

26. Encara que se sol emprar el terme de formació de manera generalitzada, més estrictament caldria distingir entre: 1) Ensinistrament (accions intencionalment dirigides a preparar les persones per a la utilització d'una màquina, tecnologia, sistema, procediment o operacions necessàries per a l'execució del seu treball), 2) Entrenament (accions efectuades amb objecte de reciclar i actualitzar els coneixements necessaris per satisfer la tasca encomenada), i 3) Formació pròpiament dita (les accions de la qual anirien dirigides a preparar les persones per efectuar tasques diferents a les que fins al moment realitzaven).

27. La Llei 23/1988, de 28 de juliol, per la qual es modifica la de mesures per a la reforma de la funció pública, dóna a entendre que el grau personal podrà adquirir-se també mitjançant la superació de cursos específics o altres requisits objectius que determini el Govern central, el de les comunitats autònomes o corporacions locals.

28. La Llei 23/1988, de 28 de juliol, introdueix modificacions en la Llei 30/1984, i en el seu article 31.1 diu que l'ascens per promoció interna s'efectuarà mitjançant el sistema d'oposició o concurs-oposició, entre els funcionaris del cos o escala del grup immediat inferior que reuneixin els requisits amb caràcter general, i en el seu apartat tercer especifica que es valoraran els cursos de formació i perfeccionament realitzats.

que el personal al seu servei té el deure²⁹ de procurar al màxim el propi perfeccionament professional³⁰ utilitzant els mitjans que amb aquesta finalitat posa la Generalitat a disposició del seu personal (capítol VIII, art. 86.2. f), el qual té dret a optar a les possibilitats de carrera administrativa i de promoció interna (art. 77. d).

Férez (1989) comenta que des de la promulgació de la Constitució el 1978 la perspectiva des de la qual l'Administració ha d'abordar la seva activitat és doble:

- Com a mitjà per contribuir a un eficaç compliment dels deures que cada Administració té encomanats (art. 103.1), en la mesura en què la prestació dels serveis públics depèn de tenir un personal suficientment qualificat.
- Ha de realitzar les seves activitats formatives respectant els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat (art. 103.3) donant compliment a les previsions legals en relació al paper que s'atribueix a la formació en el règim estatutari dels empleats públics.

Però l'autor remarca el fet que mentre no hi hagi l'instrument idoni per calibrar la importància i la utilitat de la formació, que és la classificació de llocs, com a base d'una carrera administra-

29. A la Llei de 1964 no figura la formació ni com un dret ni com un deure dels funcionaris. Es veu la formació com un interès de la pròpia Administració imposat per llei i exigible al funcionari només per la via col·lectiva, sindical i política. A la Carta europea, en canvi, es parla de la formació com d'un dret del funcionari, es diu que s'han de donar certes possibilitats i la seguretat d'autopromoció, de carrera administrativa i de promoció fonamentada en el mèrit i la competència del ciutadà. Així, doncs, es parla d'uns drets del funcionari i uns deures de l'Administració, però cal tenir en compte que la Carta és sols una invitació perquè els estats resolguin dins la seva pròpia legislació sobre la funció pública. (Férez, 1989, pàg. 82)

30. En aquest sentit, la Llei 9/1994, de 29 de juny, incideix especialment en el deure del personal d'esforçar-se per aprendre i perfeccionar el coneixement del català a fi i efecte de poder-lo utilitzar correctament en el desenvolupament de la seva feina. Aquesta mateixa Llei ha addicionat a l'art. 38 de la Llei 17/1985 un nou apartat en el qual es preveu que excepcionalment, i quan calguin determinats coneixements específics o tècniques administratives, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya pot realitzar, mitjançant convocatòria, fases de formació prèvies al procés de selecció.

tiva que permeti l'adequada utilització dels recursos humans al servei de l'Administració, difícilment es podran complir aquestes previsions de formació en els seus diferents aspectes: fase de selecció en els procediments de provisió de llocs, en la promoció professional i en la promoció interna.

3.2.

L'orientació

La formació, dins de l'àmbit de l'Administració pública, s'inscriu dins d'una política de recursos humans a llarg termini i serveix tant als individus com a la pròpia organització. El personal ha de ser capaç d'adaptar-se a les modificacions i la formació ha de plantejar-se com a generadora de canvis per si mateixa. Alhora, l'organització té unes obligacions envers els seus membres i no els pot considerar com a simples mitjans per assolir uns objectius.

La formació és, segons autors com Richart (1993) i Losada (1992), el mecanisme més eficaç per introduir el canvi en la cultura administrativa. La seva finalitat és servir els interessos de l'organització i s'espera que fonamentalment transmeti valors com l'eficàcia, l'eficiència, l'orientació envers el client i la millora de la qualitat dels serveis públics. Per a Losada (1992) la principal missió de la formació està molt clara:

“ [...] o realmente se consigue que aquellos que han de liderar los cambios en la administración compartan una serie de valores básicos, fundamentales, o por mucha técnica, por mucha habilidad, por mucho marco conceptual que haya, no se puede avanzar en este proceso de cambio.” (Losada, 1992, pàg. 145)

En parlar del tema se sol intentar especificar la terminologia, així Etxebarria (1989) diferencia entre educació i formació. L'educació comprendria totes aquelles activitats orientades a adquirir coneixements, a pensar i a analitzar científicament i críticament, a valorar fets i informació, a aprendre a aplicar teories i conceptes. El disseny de les activitats educatives s'orientaria des de l'oferta. Mentre que la formació consistiria en una tasca constant d'adaptació i perfeccionament de la persona educada al compliment de les feines específiques que l'organització li ha encomanat. Constituiria una fórmula per avançar, millorar i adquirir noves capaci-

tats relacionades amb la seva experiència de treball en el lloc. Es caracteritzaria pel fet de servir uns objectius concrets, per a la satisfacció d'unes necessitats requerides per a l'exercici d'un tipus de funció. S'orientaria des de la demanda de l'organització segons les seves necessitats³¹ i les mancances observades.

Samaniego i Díaz (1995), basant-se en Hinrichs (1976), separen formació i aprenentatge. Defineixen la formació com "el procés iniciat metòdicament amb la finalitat de fomentar l'aprenentatge entre els membres de l'organització", mentre que l'aprenentatge estaria basat en els processos de canvi, els patrons de conducta que es deriven de l'experiència diària. Aquesta distinció, que no sempre ha estat tinguda en compte, ha provocat que fins ara s'estiguin duent a terme programes d'aprenentatge i no programes de formació.

D'altra banda, Coster (1993) distingeix entre formació i perfeccionament.³² Considera que la formació és un programa dissenyat per una escola d'Administració pública o un organisme similar que prepara una persona perquè pugui desenvolupar unes fun-

31. Férez (1989), igual que la majoria d'autors, insisteix en la importància que l'Administració pública es plantegi el fet que cadascuna de les administracions té unes necessitats diferents que cal identificar donat que condicionen la validesa del model de formació. Per l'autor, cal, doncs, una identificació de les necessitats de formació de l'organització per aconseguir major eficàcia amb el menor cost possible, una identificació de les necessitats individuals de formació de cada funcionari en relació als objectius de l'organització, l'elaboració del corresponent programa de formació que respongui a una planificació adequada per garantir la idoneïtat dels recursos humans, l'avaluació de la implementació del programa de formació i la seva idoneïtat en relació als objectius previstos, així com la valoració dels funcionaris directament afectats. Garson i Daley (1995) també destaquen la importància de formar adequadament els formadors i de gestionar els programes de formació com qualsevol altre projecte.

32. Coster és el dissenyador del Programa de perfeccionament de la direcció superior (PDDS) que des del 1985 s'està desenvolupant a la Gran Bretanya i que coordina l'Oficina del Gabinet. El PDDS és un enfocament basat en les competències i on es defineixen les necessitats específiques dels directors. Les seves característiques principals són:

- Fixa objectius clars i factibles per a la direcció.
- El perfeccionament de la direcció és un procés d'aprenentatge continu i no un conjunt de cursos de formació independents entre si.
- Els individus són els responsables de la seva pròpia formació.
- Crea una "cultura de la formació i del perfeccionament" de l'organització.

cions determinades. El perfeccionament és un concepte més ampli que la formació (tot i que inevitablement conté programes formals). És un enfocament que es basa en les competències que els mateixos directius han definit prèviament com a pròpies. Es parteix de la posició en què es troba un directiu i l'aprenentatge i el perfeccionament se centren en les àrees que es consideren crítiques, en aquelles activitats en què la necessitat de suport és major.

Prats i Català (1989) distingeix –igual que Etxebarria en parlar d'educació més endavant– la formació que es dóna d'entrada (coneixements i habilitats necessàries per fer bé la seva feina en el lloc assignat, associada al procés selectiu) i la formació en carrera: sistema continu d'aprenentatge per adquirir coneixements i habilitats destinats a una millora de l'eficàcia, del rendiment personal en el lloc de treball, a una major adaptació als seus requeriments canviants³³ i a les noves tècniques i models de gestió, la possibilitat d'ocupar altres llocs dins del propi cos o per accedir a un cos superior.³⁴

33. Etxebarria (1989) dóna una gran importància a aquest factor de canvi: *“La formación en lugar de presentarse como un recurso global para hacer la organización más efectiva y eficaz [...] se ha limitado a servir de medio para auxiliar la puesta en marcha de procesos de simplificación para el ahorro de recursos. Semblante consideración reactiva y secundaria no es ni apropiada ni suficiente para resolver positivamente el segundo elemento implicado en el conflicto: la creciente complejidad e incertidumbre del medio en el que actúan las organizaciones públicas.”* També Zapico (1989) incideix en el mateix: *“La Administración no puede adaptarse al cambio si sus directivos no actúan como agentes de observación, conocimiento y reacción. Dada la inestabilidad del entorno, no tiene sentido que los programas de formación pongan mayor énfasis en mejorar la eficiencia del directivo para realizar las actividades tradicionales de la Administración”.*

34. El mateix Prats i Català (1989) fa una dura crítica de la política de formació que porta a terme l'Administració pública (de fet, ell diu que no hi ha tal política atès que no s'ha fet ni una anàlisi de necessitats, ni s'han elaborat programes, ni s'han avaluat les actuacions que es fan). L'Administració pública es desentén, segons Prats, de la formació per a l'accés, limitant-se a l'elaboració dels programes d'oposició, els quals no es dedueixen de l'anàlisi de les exigències del lloc de treball, per la qual cosa no hi ha garanties que el que s'exigeix per entrar sigui el que fa falta per funcionar. Per l'autor, es garanteix el principi formal d'igualtat, però és dubtós que es garanteixin els de mèrit i capacitat. Quant a la formació en carrera, aquesta és ineficaç per tota la sèrie de mancances ja esmentades i és inútil si no s'acompanya d'una política de personal adequada (promoció, sistemes de retribució, selecció...); Losada (1992) va més enllà i diu que en aquest últim cas pot tenir efectes indesitjats i molt negatius, tant a nivell organitzacional com individual.

També Deligny (1989), en la mateixa línia, fa referència a una formació inicial –abans d'integrar-se al lloc de treball–, i a una formació contínua –que mantingui la competència del personal al llarg de la seva carrera–. Pel que fa a la formació inicial, es diu que seria útil per adaptar-se a les habilitats i coneixements que requereixi cada lloc en concret i estaria integrada per un mòdul general de coneixements del servei que permetés al nouvingut de comprendre els principals objectius de l'organització, un "*compagnonnage*" d'unes setmanes amb la resta de personal per tenir un primer contacte amb les seves funcions i estades específiques de caràcter tècnic per completar la formació universitària. Quant a la formació contínua, l'autor puntualitza el fet que les feines evolucionen, que les noves tecnologies apareixen a un ritme molt accelerat i l'exigència del públic és cada cop més alta, per la qual cosa cal que els directius segueixin una formació continuada amb la triple finalitat de:

- A curt termini, millorar la productivitat, en donar-se una major adaptació al lloc de treball i a la seva evolució.
- A mitjà termini, contribuir a la consecució dels objectius del servei.
- A llarg termini, valorar les carreres dels individus gràcies a les possibilitats de requalificació i de promoció que se'ls ofereixen.

Els beneficiaris, segons Deligny, serien l'organització a través d'un millor funcionament a un cost menor; els clients, gràcies a la millora de la qualitat dels productes oferts i la seva major adequació a la demanda, i el personal, per les possibilitats de promoció que obté.

Centrant el tema en el contingut de la formació i si s'opta per la terminologia que separa les activitats gerencials de les de caràcter específic, dins les expressions d'Administració general i Administració específica, la funció directiva s'hauria d'enquadrar en la general, encara que no sempre podem excloure el tècnic especialista. Tant Cruz Ferrer (1984) com Morey (1989, 1992) defensen aquest punt de vista. El fet de preguntar-se si els directius són capaços d'exercir la seva funció amb el domini d'una sola tècnica o si necessiten una capacitació més integral és bàsic per poder pensar quina ha de ser la "fórmula"

de capacitació d'aquests homes i dones al servei de l'Administració pública.

Segons diferents autors semblaria que el directiu hauria d'estar dins la línia d'una formació més generalista que no pas específica.³⁵ Metcalfe (1993) afirma que s'han de tenir en compte les necessitats diferents de cada organització i promoure que els directius públics adquireixin i desenvolupin les capacitats i l'experiència necessàries per gestionar la relació entre organitzacions interdependents. Ambdós continguts, però, no han de ser excloents, sinó que poden arribar a ser complementaris en la formació del directiu. En aquest sentit, Siedentopf (1993) destaca la importància de la qualificació general del directiu per adquirir coneixement polític, una orientació envers el ciutadà i capacitat de lideratge i també destaca la qualificació específica perquè pugui dur a terme de manera més eficaç les tasques que té encomanades.

Així, en distingir entre administradors generalistes i especialistes, als primers se'ls faciliten una sèrie de tècniques específiques de la funció administrativa pública: comptabilitat, pressupostació, control, finançament, polítiques de personal... Els segons són els qui aporten a l'Administració pública el contingut d'una professió específica, a més d'unes certes capacitats jurídiques, ja que la seva funció professional tampoc no s'escapa de la lògica d'aplicació de les normes que regeixen tota la vida de l'organització.

En relació amb l'aspecte jurídic, sovint s'ha criticat que quan és seleccionat un funcionari se'n valora la capacitat, però aquesta es mesura només en termes de coneixements. Les proves de selecció no mesuren altra cosa que coneixements, i a l'hora de dissenyar els programes de les proves s'assimila mentalment el perfil d'un ciutadà culte amb la bona formació jurídica i administrativa:

35. "En los puestos estrictamente técnicos hay una correspondencia estrecha entre el contenido del puesto y la naturaleza profesional de la formación exigida para el ingreso en el cuerpo o grupo profesional respectivo. En cambio, a medida que se asciende en la pirámide de la organización esa correspondencia va diluyéndose. Se hace más importante la capacidad de dirigir que la naturaleza de la formación originalmente adquirida." (Gutiérrez, 1987, pàg. 69).

“Se considera que la suma de una buena cultura histórica, económica y política general más la de una buena formación jurídica, especialmente en derecho público, es suficiente para garantizar la capacidad del futuro administrador.” (Prats i Català, 1989, pàg. 12)

Aquest pes de la formació jurídica ha estat qüestionat a diferents administracions europees. Lascoumes (1989) cita els estudis d'un bon nombre d'autors que han participat en aquest debat i apunta el sorgiment de dues tendències antinòmiques dins les orientacions actuals de l'Administració pública:

- La que configura un funcionari legalista, fonamentat sobre una referència permanent a l'Estat de dret. Les normes jurídiques hi constitueixen el marc general de les accions humanes i la garantia al respecte dels principis fonamentals, les llibertats essencials, la igualtat de tracte...
- La que observa la difusió d'un model de funcionari gestor centrat en l'eficàcia. En un marc en què el dret perd la seva funció central d'orientació de les accions i s'instrumentalitza dins un context d'una burocratització general del poder polític, és considerat com un instrument més entre d'altres, i se'l valora d'acord amb la seva aptitud per obtenir resultats concrets, immediatament mesurables. (Lascoumes, 1989, pàg. 494)

Aquesta dualitat en la formació, jurídica i multidisciplinària, no s'ha de centrar únicament en els plans de formació de l'Administració pública, sinó que s'ha de potenciar també en el món universitari per formar els futurs directius. Mattioni (1993) destaca també la poca utilitat d'una reforma dels programes de formació si no va unida a nous sistemes de selecció. És més, afirma que es produirà una “discràcia³⁶ molt perillosa per a la

36. A aquesta discràcia contribueix la pròpia legislació no regulant l'obligació i els procediments necessaris per implantar el model de formació. El sistema de puntuació per a cursos de formació per accedir a determinats llocs de treball mitjançant promoció interna és una de les causes principals, segons Samaniego i Díaz (1995), que se substitueixi la capacitat per adquirir noves habilitats i millorar la quantitat i la qualitat del treball diari, per la simple possessió de títols i certificats que els permetin accedir a càrrecs d'un nivell superior. Aquest fet mostra el profund desconeixement que actualment existeix en l'Administració quant a quina ha de ser la filosofia que ha d'orientar la formació.

societat” perquè es formarà per a una Administració nova mentre que en realitat aquesta no haurà canviat.

En canvi, Raingeard (1989) fa una defensa de la dimensió jurídica i es pregunta si són certes les acusacions que es fan al dret en el si de les organitzacions: el pes de la legalitat condueix a privilegiar la forma més que no pas l'objectiu, el tractament del detall més que no pas del conjunt, la repetició més que la innovació. Segons aquest autor, l'activitat de la gestió és per excel·lència una activitat jurídica. Es tracta d'arbitrar uns mitjans, d'escollir unes feines prioritàries d'acord amb un marc jurídic essencial: l'organització de l'Estat, les relacions amb els ciutadans, amb els agents de l'Administració, la legitimitat. Es tracta d'organitzar les relacions socials: definir un joc recíproc d'obligacions i drets en referència a la legitimitat de l'organització, la justícia o l'equitat de l'intercanvi. L'única crítica que es podria fer al jurista seria la d'una absència de reflexió suficient sobre el lligam entre la norma i els mitjans:

“L'analyse conduit, à décharge, à souligner les deux faces du droit: l'édition de la norme a son efficacité propre, indépendante des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation; la nécessaire mise en oeuvre du droit consomme des moyens qui doivent faire l'objet de choix de priorités. » Car le coeur de la question du droit et de l'Etat de droit est, bien sûr, la question de l'homme et des conditions de son humanité. Comment assurer la liaison, paradoxale, d'une norme juridique générale et impersonnelle et la constitution ou le rendu-compte d'une définition singulière de la personne humaine par une casuistique. La relative permanence de la structure s'accompagne de la multiplicité des situations individuelles”. (Raingeard, 1989, pàg. 507)

Per a l'autor l'eficiència, l'eficàcia i la innovació, postulats de la nova reforma administrativa, són absolutament aplicables als juristes i el pes del dret, ben entès, dins l'Administració pública, ha de possibilitar-ne la legitimitat.

Mentre han estat negligits sovint els aspectes referents a la comprensió dels fenòmens econòmics, Greffe (1989) diu que ja ha passat el temps en què es considerava l'Estat com irreductible a les aproximacions de l'anàlisi econòmica:

“Tout le monde reconnaît aujourd’hui que les frontières de l’État ne se superposent pas à celles opposant marchand et non marchand, et qu’au sein des phénomènes non marchands, l’analyse économique offre un grand pouvoir d’explication et d’évaluation. Les développements les plus récents de cette analyse en matière de délimitation des critères d’équité ou justice distributive, de rationalité procédurale plutôt que substantielle, d’organisation de réseaux informels, etc., sont ici d’un précieux secours [...]” (Grefe, 1989, pàg. 443)

Segons aquest autor s’ha amagat durant molt de temps, darrere discursos simplistes de l’interès general i del servei públic, la ineficiència i la ineficàcia de moltes organitzacions públiques, i per desbloquejar aquesta situació advoca a favor d’un augment en la qualitat i la quantitat de formació en matèria econòmica, iniciant una anàlisi de la problemàtica dels béns i serveis que ofereix l’Administració pública (quins són, si formen part de la demanda...), de la problemàtica de l’organització com a tal (existència d’una pluralitat de centres de decisió, de demandes internes i externes, de provisió de recursos, de mobilitat d’individus...) i de la problemàtica de les polítiques públiques (avaluació, interdependències...); tot portant a terme mètodes d’anàlisi, dels quals apunta l’anàlisi cost-benefici i l’experimentació social.

A banda del dret i l’economia, altres autors remarquen la necessitat d’una formació en temes d’afers europeus. Carnelutti (1989) constata una absència de formació teòrica i pràctica adequada als afers comunitaris, amb dues insuficiències remarcables: el dret europeu i les llengües. Per a l’autor, el coneixement de la legislació europea és indispensable no només per negociar a Brussel·les, sinó sobretot per vetllar, des de l’origen, per la compatibilitat dels textos nacionals amb els tractats instituïts per la Comunitat Europea. En relació amb les llengües, un domini de les grans llengües (anglès, francès, alemany, espanyol i italià) és considerat essencial per conduir un diàleg aprofundit amb els “col·legues” europeus i estar en condicions per actuar plenament informat de les seves posicions, i també per enriquir considerablement la reflexió interna en accedir de manera més directa a la realitat dels altres estats membres. Carnelutti considera un objectiu urgent acon-

seguir que tots els funcionaris de categoria A tinguin una mateixa formació europea:

“Reste à promouvoir, à court terme, une formule applicable à tous les agents de l'État de catégorie A et, à long terme, à instaurer les mécanismes que garantiront l'acquisition par tout étudiant et, partant, par les candidats à un concours administratif, du bagage européen minimum sans lequel un fonctionnaire ne peut plus être considéré comme compétent à une époque où les carrières mettront les agents de l'État de nombreuses fois au contact avec la Communauté.” (Carnelutti, 1989, pàg. 518)

Els funcionaris han de conèixer el context europeu, se'ls ha d'oferir una preparació que els permeti adaptar-se més ràpidament als canvis continus que se succeeixen en l'àmbit comunitari. Neville-Rolfe (1993) descriu el tipus de formació com un procés pragmàtic en què preval l'experiència de treballar en assumptes de la Comunitat Europea i s'incideix especialment en el coneixement dels sistemes politico administratius i la cultura dels diferents països membres.

Reincidint en l'aspecte del canvi, Zapico (1989) destaca, com ja hem vist més amunt i en coincidència amb altres autors, el fet que els programes de formació han de tenir com a objectiu, no només el major rendiment professional del funcionari en el seu lloc de treball, sinó també l'adaptació de l'Administració mateixa al canvi de l'entorn. Metcalfe (1995) insisteix en aquest punt i defineix l'objectiu principal de la formació com l'augment de la flexibilitat, de la capacitat d'adaptació dels directius:

“Evidentemente, la eficacia operativa no ha perdido su importancia, pero a menos que se complemente con capacidades estratégicas para adaptar, cambiar y reorganizar los esfuerzos organizativos a medida que cambien las circunstancias y las normativas, los esfuerzos irán en una dirección equivocada hacia objetivos obsoletos.” (Metcalfe, 1995, pàg. 127)

La flexibilitat és fonamental i la formació l'ha de potenciar per tal de preparar els directius públics per a les tres dimensions que adquirirà la gestió pública en un futur:

— Gestió de la diversitat.

- Gestió de la interdependència.
- Gestió del canvi estructural.

L'aprenentatge d'una organització no es materialitza si els seus membres no actuen com a agents d'adquisició de coneixements (observació). Si els seus membres no reaccionen (responen) als canvis interns i externs (disminució de recursos, desenvolupament tecnològic, entrada a la CEE...), l'organització no aprèn ni s'adapta. Si els directius no detecten i corregeixen els errors en l'aplicació de les teories en ús (normes, objectius, polítiques, mecanismes per a la disminució de la despesa pública), l'organització no és flexible al canvi.

Per a Zapico (1989), hi hauria tres nivells d'aprenentatge:

- Aprenentatge de primer ordre: correcció d'errors en l'aplicació de les teories acceptades. Aquest nivell d'aprenentatge estaria principalment dirigit a millorar l'eficiència professional en l'execució de les funcions que tradicionalment es desenvolupen a l'Administració pública.
- Aprenentatge de segon ordre: prova, observació i reestructuració de les teories o valors que mouen les decisions i comportaments de l'organització. Les teories en ús es posen en qüestió. L'orientació d'aquest nivell d'aprenentatge seria l'eficàcia dels programes públics.
- Aprenentatge de tercer ordre: desenvolupament de la pròpia capacitat d'aprenentatge. Quan s'aprèn a observar la interacció entre l'organització i la societat s'està possibilitant l'adaptació de la primera als canvis de la segona. Només si el funcionari directiu aprèn a observar la realitat (avaluació i experimentació) podrà corregir (control) les desviacions. L'orientació d'aquest nivell d'aprenentatge seria la flexibilitat i adaptació al canvi de l'entorn.

Per a aquests autors, a l'hora de plantejar-se la formació de funcionaris directius, no s'hauria de pensar en un programa que tingui un disseny universalment aplicable, sinó en l'objectiu que es vol aconseguir (augmentar la productivitat, el cobriment de necessitats socials, la capacitat de resposta a nous problemes...), i en la unitat administrativa a la qual es vol adreçar:

“No existen programas de formación universal. Cada Administración tiene que ajustar la preparación de sus directivos en función del déficit de adaptabilidad que sufra.” (Zapico, 1989, pàg. 29)³⁷

Un dels principals problemes que actualment té l'Administració pública en relació amb la formació és la coordinació inexistent entre la formació que s'ofereix des de diferents organitzacions, departaments o seccions. En molts casos manca un coordinador de formació que dinamitzi i adequi el personal a les necessitats concretes de l'Administració i de la unitat a la qual pertanyen (Samaniego i Díaz, 1995).

Seria indispensable que acadèmics i professionals examinessin els problemes i les necessitats de formació a cobrir i n'elaboresin un programa ajustat a aquestes. Si, tal i com adverteixen Samaniego i Díaz (1995), es desenvolupa un procés formatiu sense haver-lo planificat prèviament, tindrà conseqüències molt negatives i greus, pitjors que si no s'hagués realitzat el procés. Serien recomanables reunions amb els propis directius per comprometre'ls amb el projecte i finalment que es fes un seguiment de les experiències. La unanimitat entre els teòrics es dóna en la necessitat d'una reforma dels continguts de formació, especialment pel que fa a les categories directives:

“[...] on s'accorde à dire que la formation des fonctionnaires revêt une très grande importance. On s'accorde également à dire que les contenus de la formation doivent être réglementés le plus précisément possible. Mais il existe, par ailleurs, une quasi-unanimité sur la nécessité de réformer les contenus de la formation, réforme surtout discutée et amorcée, au niveau des établissements d'enseignement supérieur professionnel (Fachhochschulen), et ceci dans la perspective d'un rapprochement avec la catégorie supérieure de la fonction publique.” (Lecheler, 1989, pàg. 418)

37. També Mendoza aborda aquest tema: “Una organització, i més una de la grandària de l'Ajuntament de Barcelona, difícilment trobarà en el mercat de formació propostes estàndard que donin una resposta plenament satisfactòria a les seves necessitats bàsiques de formació. Així en el cas de les necessitats bàsiques o permanents, s'imposa un enfocament molt més a mida, molt més proper a la realitat de l'organització. Per tant, en l'estructuració i la definició del programa de formació, els responsables de la formació juguen un paper molt important interpellant i definint juntament amb els agents formadors les propostes formatives.” (Mendoza, 1989, pàg. 12)

La formació ha d'estar directament relacionada amb el lloc de treball, tenint en compte que aquest no és estable. Ha de tractar-se d'un aprenentatge basat en la necessitat que respongui a uns objectius clars de formació i s'emmarqui dins dels objectius globals de l'organització. Qualsevol acció formativa ha de partir d'una anàlisi prèvia de les necessitats de formació que hagin expressat els participants futurs. En aquest sentit, Van Wart, Cayer i Cook (1993) distingeixen tres nivells diferents en els quals s'ha de dur a terme aquesta anàlisi:

- Nivell individual: se centra en l'anàlisi de les necessitats de formació d'un individu a partir de les seves habilitats i els seus coneixements i posa l'èmfasi en la seva posició dins de l'organització.
- Nivell organitzacional: estudia en detall un departament, un equip de treball o una organització sencera per tal de definir les tasques que es realitzen, les capacitats que es requereixen i les que presenten els membres del grup o de l'organització. El propòsit és veure si els programes de formació actuals són els apropiats i si se'n necessiten de nous.
- Nivell estratègic: es basa en les necessitats que els individus i l'organització poden tenir en un futur. Com ja s'ha dit prèviament, l'entorn en el qual treballa l'Administració pública és inestable i els programes de formació han de tenir la capacitat d'adequar-se a aquests canvis. Una anàlisi a nivell estratègic ajudarà a aconseguir-ho.

Seguint les recomanacions de diversos autors es podrien enumerar diferents característiques dels programes de formació: el mètode hauria de ser tan deductiu com inductiu; el dret hauria de deixar de ser un element dominant per convertir-se només en una de les àrees essencials per a la formació d'un directiu, tenint cura d'establir un contingut adequat. Caldria a més, és clar, tenir en compte l'especificitat del sector públic i que no totes les teories de gestió són aplicables a l'Administració pública.

Segons Morey (1989) haurien de contenir (els programes de formació) una teoria general de la gestió pública, que implicaria realitzar una adaptació a l'Administració pública de les qüestions habituals en la teoria general de l'organització d'empreses o del *management*.

Deligny (1989) parla de la possibilitat de dissenyar programes anuals o plurianuals. En el cas d'un pla anual és necessari de procurar la coherència amb els plans de formació successius i definir-ne un fil conductor comú, assegurant d'integrar bé els objectius estratègics a mitjà termini. En el cas d'un pla plurianual, és indispensable de donar-li certa elasticitat. L'autor suggereix que la fórmula millor és la del pla plurianual corredor –“*glissant*”– elaborat per tres anys i revisat al final de l'any “n+1” en funció dels resultats de l'any “n” o completat per una projecció sobre l'any “n+3”.

Deligny suggereix set fases a l'hora d'elaborar un pla de formació (pràcticament les mateixes que aconsellen Garson i Daley, 1995):

— 1) Establiment dels objectius

Cal veure la formació com una inversió i establir-ne uns objectius i uns criteris d'avaluació de resultats. L'esforç financer i humà ha d'estimar-se en funció dels resultats.

— 2) Creació de les estructures

Cal avaluar les necessitats en personal permanent per atendre els objectius de formació, i si no hi és, crear un equip de “formació professional” de gran qualitat (dinamisme, competència, qualitats humanes...) que li permetin de negociar el pla de formació, i envoltar-se de col·laboradors competents.

— 3) Anàlisi de necessitats

És convenient de fer-la des de diferents fronts i de recolzar-se sobre el diagnòstic de funcionament de l'anàlisi estratègica, associar a cada disfunció constatada una o diverses accions de formació i integrar els objectius estratègics a les activitats de servei i a les polítiques dels col·lectius públics. Una enquesta al personal ha de permetre de conèixer els seus desitjos, especialment en matèria de formació-promoció i de formació adequada al lloc de treball. És important de definir les necessitats i jerarquitzar-les per prioritats segons el major consens possible.

— 4) Definició del contingut

Sol ser impossible de satisfer la totalitat de les necessitats expressades o constatades: la durada del pla de formació, el pressu-

post, la disponibilitat de professors tenen unes limitacions. Fer una tria i fixar què és possible dins la llista de què és desitjable és una de les tasques prioritàries. Això, però, no assegura la coherència del conjunt, per la qual cosa es fa indispensable revisar els objectius per integrar millor les prioritats estratègiques. També caldrà adaptar els mètodes pedagògics a cada cas particular. L'equip de formadors ha de participar en la definició dels mòduls del programa abans, durant i després dels cursos. L'adhesió de l'equip al pla i la seva continuïtat són essencials.

— 5) Definició de responsabilitats

Abans de passar a l'execució del programa és important de definir, amb cura, les responsabilitats de cada actor a fi d'evitar malentesos. La direcció, responsable del programa, ha de controlar amb rigor el seu desenvolupament. El formador ha d'elaborar suports pedagògics i proposar un escenari de desenvolupament de l'acció i de la transmissió del missatge. L'equip de formació ha d'assegurar la gestió administrativa i l'assistència logística.

— 6) Avaluació de resultats

L'avaluació global del pla de formació s'ha de basar en la comparació, abans i després del curs, dels indicadors d'actuació dels objectius generals i específics. Són importants els resultats, fins i tot de les iniciatives més modestes, sovint significatives, preses per resoldre un problema quan havia passat desapercbut amb l'anàlisi de necessitats.

— 7) Ajustaments

Al final de cada any, és necessari de corregir la llista d'accions previstes per a l'any següent, en funció dels resultats constatats.

De tot el que ha apuntat Deligny, l'absència d'un estudi sistemàtic de les necessitats reals i la seva avaluació són els principals problemes amb què compta l'Administració pública. No es realitzen estudis de necessitats formatives i els programes de formació no s'adeqüen a les mancances reals dels llocs de treball concrets (Richart, 1992).

A partir de tot el que s'ha dit fins ara podria pensar-se que un programa de formació val tant com el seu pla d'estudis.

Aquesta afirmació és només parcial. L'adequació del contingut a les necessitats dels assistents és molt important, però també ho són altres aspectes referents a la implementació del programa i que seran decisius en l'avaluació que posteriorment se'n faci.

Algunes institucions, com és el cas de la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), tenen com a objectiu vetllar per la qualitat dels programes dels màsters. L'acreditació de la NASPAA³⁸ s'aconsegueix quan els MPA (*Master in Public Administration*) superen uns estàndards que es fixen en relació als objectius i l'organització del programa. Els programes han de complir uns criteris (NASPAA, 1992) que abracen els aspectes següents:

- Definir la missió del programa i realitzar una avaluació contínua.
- Marc legal i organització administrativa.
- Pla d'estudis.
- Professorat.
- Selecció dels assistents.
- Serveis d'assessorament i creació d'una borsa de treball.
- Serveis de suport i equipaments.

Garson i Daley (1995) també destaquen la importància dels elements logístics i incideixen especialment en la metodologia emprada. Hi ha una multitud de mètodes i la sofisticació d'alguns d'ells és força elevada, a fi i efecte que puguin ser bones eines d'aprenentatge. Els diferents sistemes emprats han de centrar-se en els problemes quotidians que tenen els participants i en la recerca de les solucions. La classificació següent es basa en la divisió feta per Campbell (1970):

a) Mètodes en els quals l'aprenentatge es basa en l'experiència pràctica (*On-the-Job Training Methods*)

Aquests mètodes es concreten principalment en la realització de

38. La COPRA (*Commission on Peer Review and Accreditation*) és la comissió encarregada de valorar els diferents programes que sol·liciten l'acreditació i qui la concedeix finalment.

pràctiques en una organització, en l'ensenyament en el propi lloc de treball i en la rotació de les persones, que successivament ocupen diferents llocs i adquireixen noves responsabilitats.

Es procura l'aprenentatge mitjançant la realització pràctica de determinades tasques per adquirir noves capacitats i també per adquirir competències en noves àrees. Es tracta de mètodes extremadament útils i amb un *feedback* directe, però que són cars i tenen un elevat risc perquè poden modificar l'eficiència i l'eficàcia d'una organització.

b) Mètodes que fan referència a la presentació de la informació
(*Information Presentation Methods*)

Aquestes tècniques són les que més utilitzen la major part del programes de formació. Una bona combinació de treballs a classe (conferències, preguntes i discussions en grups), de material imprès (casos, lectures...) i de mètodes audiovisuals (transparències, vídeos...) permet maximitzar la informació que es dóna i el rendiment que se'n treu.

c) Mètodes basats en l'acció (*Action-Based Methods*)

Es programen diverses activitats com la simulació de rols i funcions, de desenvolupament organitzacional i d'altres experiències similars amb l'objectiu de potenciar les habilitats individuals (capacitat de lideratge, establiment d'objectius, relació amb altres persones...) i de maximitzar la comunicació entre els membres del grup, ja que es procura la discussió i la negociació entre ells.

En relació al sistema pedagògic Deligny remarca la importància dels treballs en grup intercalats entre les classes magistrals. El lloc preferiblement hauria de ser fora de l'organització per poder entrar en contacte amb altres directius d'organitzacions diferents. El moment privilegiat hauria de ser immediatament abans o després de la promoció al càrrec directiu. Cal donar al recent promocionat la nova dimensió del seu estatus, que l'ha de portar més que a "fer" a "fer fer" (estem així molt a prop de les afirmacions de Metcalfe sobre això), raó per la qual per a l'autor la gestió dels recursos humans és bàsica:

"En particulier, les cadres doivent apprendre à diriger leur équipe et à

la mobiliser autour d'objectifs précis en déléguant à leurs collaborateurs des responsabilités réelles et négociés." (Deligny, 1989, pàg. 482)

Finalment Deligny fa referència a la necessitat de no retringir aquesta formació als quadres superiors, sinó també de perllongar-la fins a directius mitjans a fi de constituir un conjunt homogeni, i fent una esquematització proposa dues parts formatives:

"La première partie de la formation des cadres (chefs d'unités et adjoints) traite de la crédibilité du cadre et de la motivation du personnel. La seconde partie pose les dix questions clefs de l'encadrement:

- »— comment amener le personnel à dépasser son niveau actuel de compétence?*
- »— comment transformer une erreur en "sur-compétence"?*
- »— comment utiliser l'initiative malheureuse pour faire progresser les service?*
- »— comment transformer l'encadré routinier en collaborateur dynamique?*
- »— comment "vendre" une décision?*
- »— comment négocier un désaccord?*
- »— comment piloter un service (par tableau de bord)?*
- »— comment obtenir une efficacité maximale?*
- »— comment lancer le service sur une nouvelle année?*
- »— comment déléguer efficacement?"* (Deligny, 1989, pàg. 484)

Aquest autor acaba assenyalant dos grans *gaps* que existeixen arran d'aquest moviment per a la modernització de l'Administració pública basada en un formació adequada dels seus quadres directius. Un primer vindria donat per les diferències entre els qui han rebut aquesta formació i els qui no l'han rebuda i intenten desmitificar-la, aprendre'n just el vocabulari i poder així parlar amb el mateix argot però sense pretendre anar més enllà; i un segon vindria donat pel "*fossé culturel*" —com ell ho anomena— entre administracions punta en matèria de gestió i les que continuen utilitzant els antics mètodes de direcció, per la qual cosa proposa la creació d'una formació superior per a directius públics comuna als grans cossos funcionaris de l'Estat, de manera que es fomenti un coneixement mutu i un costum de tractar els problemes en comú i amb els mateixos mètodes a fi d'enriquir el debat i millorar les possibles solucions.

Per la seva banda, Mendoza (1989) estableix tres objectius que han de guiar la formació des d'una perspectiva organitzativa:

- Millorar el funcionament de l'organització sense modificacions estructurals (millor, no diferent).
- Preparar i capacitar per assumir una situació organitzativa diferent però que es coneix d'avançada però en la qual l'impacte del canvi es pot preveure (assumir de manera ràpida i efectiva el canvi).
- Preparar i capacitar per al canvi, per a una situació nova de la qual no coneixen les característiques. Formar per a la presa de decisions en situacions de gran incertesa (augmentar la flexibilitat).

Tres objectius esglaonats en les seves exigències de manera quasi incrementalista, que es podrien considerar com a globalitzadors de les diferents línies apuntades. Assenyala també diferents etapes formatives:

- 1) Una fase conceptual en què els qui prenen part en el programa de formació assimilen els conceptes o les tècniques que se'ls exposen i veuen la rellevància que tenen per a la seva organització.
- 2) Una fase en què es vol desenvolupar en els participants les habilitats per aplicar l'anterior etapa de comprensió conceptual.
- 3) Una fase en què la persona arriba al convenciment que la comprensió conceptual i la confiança en la utilització d'una tècnica li permetran d'experimentar-la en el seu lloc de treball, apreciand a més la seva vàlua.
- 4) Una fase en la qual cal la creació d'un clima organitzatiu que faciliti aquesta experimentació i assumeixi possibles errors inicials.
- 5) Una fase en què la persona disposi de tots els mitjans per poder aplicar els nous coneixements.
- 6) Una fase en què allò que s'ha aplicat experimentalment pugui ser repetit i millorat si cal, amb l'aportació per part de l'organització dels mitjans adients tant pel que fa a la remuneració com a possibles reestructuracions del sistema.
- 7) Una fase on es pugui arribar a la consecució plena de resultats. (Mendoza, 1987, pàg. 8-9)

Aquestes etapes esmentades per Mendoza tornen a fer incidència en un aspecte apuntat des del principi, i és el fet que la formació no només implica el propi individu, sinó també l'organització. Es aquí on ens trobaríem, potser, amb el problema més greu per a l'Administració pública, més subjecta que el sector privat a un marc legislatiu i a una inèrcia funcional massa impermeables al canvi. Quatre són les coordenades que Mendoza destaca per fer possible aquest canvi administratiu: visió, estratègia clara de cap on es vol anar, pressió –tant externa com interna– per millorar, i capacitat dins la pròpia organització així com una comunicació entre el nivell polític i administratiu.

La formació ha de ser compartida pels diferents actors socials que integren el sistema polític (polítics, directius i funcionaris). Samaniego i Díaz (1995) destaquen que la formació s'ha d'entendre com un instrument de millora que serà més útil com més contínua i permanent sigui i tots els nivells jeràrquics d'una organització han de participar-hi.

Malgrat les diferències que s'han apuntat respecte al sector públic i al sector privat, alguns autors defensen que la formació hauria de permetre l'intercanvi d'experiències i potenciar les interrelacions entre els directius públics i els privats. Mogín (1992) destaca la importància d'incrementar la col·laboració entre l'empresa privada i l'Administració pública en tres nivells diferents: potenciar la celebració de seminaris, conferències, fòrums de discussions... entre directius; afavorir l'estada en pràctiques de personal públic en empreses i a l'inrevés; i, intercanviar professors i investigacions. Argumenta que una bona manera d'aprendre les coses és veure com ho fan els altres i que l'empresa privada és un bon referent per a l'Administració:

“Ver distintas experiencias, en distintos momentos de tiempo y en distintas coyunturas, en ese campo o en otros, creo que es un tema que nos abre a todas las mentes y nos sirve para pensar que a lo mejor lo que estamos haciendo no tiene sentido hacerlo así; hay que cambiarlo o hay que evitar aquel error que cometió aquella empresa, que, por su dimensión y por el tipo de cultura de donde partía, puede servir, hasta cierto punto y con matices, de modelo extrapolable para lo que aquí se trata.”
(Mogín, 1992, pàg. 204)

3.3.

Àrees de formació

El contingut dels programes de formació hauria de construir-se al voltant, no només d'un nucli bàsic de coneixements, sinó també d'habilitats, valors i comportaments, capaços en conjunt de proporcionar al gerent la competència necessària per formular, organitzar i gerenciar serveis públics complexos.

A fi de veure diferents maneres d'estructurar aquests programes, aquests coneixements, habilitats i valors, hem seleccionat cinc propostes, les citades per Billon, Prats, Morey, Mintzberg i, finalment, les recomanacions que fa la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA) per observar diverses programacions coincidents, com veurem, en molts dels temes. Les preguntes que es fan són: què cal que una persona conegui o sàpiga? (nivell de coneixement tècnic i de l'organització), què cal que sàpiga fer? (nivell de capacitació), quines actituds, quins valors i quines creences han de tenir i compartir les persones que estiguin treballant a l'Administració pública, i especialment els seus directius?³⁹

Morey assenyala diferents àrees de formació:

Àrea d'organització: formació jurídica i política amb tres enfocaments:

— Estructural: anàlisi de l'estructura de l'Administració pública on treballa, veient el seu grau de centralització o descentralització, nombre de persones jurídiques i camps en els quals sorgeixen, concentració i desconcentració, relacions amb altres administracions públiques, prestació directa o no de serveis, potestats i exercici d'elles, àmbits com-

39. Ja el 1975 quan Spiers es plantejava les tècniques managerials dins el sector públic, distingia entre tècniques matemàtiques, tècniques lògiques, tècniques analítiques i tècniques del comportament, fent especial èmfasi en aquestes darreres i en la necessitat que fossin experimentades pels mateixos funcionaris com a satisfactòries: "*This led him to place a much greater emphasis on considering the individual worker's and manager's needs and aspirations within the organisation, and the manager's need to provide structures and develop techniques that manifestly and overtly attempt to satisfy them.*" (Spiers, 1975, pàg. 24)

- petencials i repartiment de competències, estat real del seu exercici, problemes generals, estructura de personal.
- Jurídic-estructural: ressaltar la repercussió de les formes jurídiques en les organitzacions públiques. Característiques de l'organització pública i les seves diferències amb la privada, el concepte d'Administració pública, formes d'organització (territorial, autonomia, descentralització), criteris generals d'organització (concepte de competència, desregularització, privatització de serveis públics, anàlisi del procés organitzatiu (previsió de necessitats i efectius, classificació de llocs, estructuració), el control de l'Administració pública i el paper de la tecnoestructura...
 - Enfocament de teoria de l'organització: atenció als problemes de disseny d'estructures, planificació, valoració de polítiques i objectius, direcció, decisió, anàlisi, control, valoració de resultats.

Àrea d'economia: anàlisi de les relacions entre els sistemes econòmics i formes d'organització administrativa i la problemàtica pressupostària al nivell corresponent.

Àrea de tècniques específiques: de planificació, gestió administrativa, informàtica, estadística...

Àrea de relació social: relacions humanes, treball en equip i relacions públiques.

L'enfocament de les classes és pensat de constituir-se en tècniques participatives i formes diferents de transmissió de coneixements, que a la vegada incideixin en la valoració del personal a través d'experiències concretes.

Alain Billon, en el seu estudi sobre l'ensenyament de la gestió a l'ENA de París, fa la relació següent estructurada en mòduls:

- *Mòdul de comptabilitat general:*
 - Familiarització amb el llenguatge propi de l'anàlisi de costos i financera.
- *Mòdul de gestió pública:*
 - Familiarització amb els principals conceptes i eines de gestió.
 - Donar elements d'anàlisi per diagnosticar.
 - Fer-los adquirir un cert nombre de mecanismes i de reflexos fonamentals que els hauran d'ajudar, per raonament analògic, a aportar solucions constructives als problemes que hauran de tractar.

- *Mòdul de gestió financera:*
 - Dominar plans de finançament en una situació dinàmica.
 - Dominar la gestió de tresoreria d'un establiment públic.
 - Reflectir la situació financera d'una institució pública dins d'un entorn concurrencial per comprendre els factors explicatius dels guanys o de les pèrdues eventuals.
- *Mòdul de control de gestió:*
 - Elaboració d'indicadors i de sistemes d'informació.
 - Sistemes d'assignació de recursos.
 - Mesurar les dificultats de la definició d'objectius i de control de resultats.
 - Analitzar les dificultats del control de la despesa d'establiments públics autònoms.
 - Aprendre a jutjar l'eficàcia dels sistemes d'informació i control.
- *Mòdul d'organització:*
 - Posa l'accent sobre els guanys d'eficàcia que es poden obtenir per la introducció de la informàtica dins els serveis de l'administració.
 - Analitza l'aportació d'aquestes noves "màquines" que són els sistemes-experts, dins la prestació de serveis socials.
- *Mòdul de gestió de recursos humans:*
 - Gestió provisional d'efectius.
 - Tècniques de gestió.
 - Avaluació individual o col·lectiva del personal.
 - Motivació i animació d'equips.
 - Negociacions salarials.
 - Anàlisi de la gestió de recursos humans dins les funcions públiques estrangeres.
- *Mòdul de gestió estratègica:*
 - Estudi de les relacions entre les organitzacions públiques i el seu entorn.
 - Prendre consciència de les nocions de preu, concurrència, comunicació, sobretot pel que fa a la gestió comercial de certs establiments.
 - Política general dels establiments administratius dotats d'autonomia.
 - Coherència entre les estructures d'una organització i l'estratègia que comporten.
 - Estudi de la preparació i anàlisi de decisions interministerials o qüestions d'avaluació de polítiques públiques.

Es tractaria d'una formació tendent no només a l'eficàcia sinó també a la innovació.

Henry Mintzberg, en coherència amb els rols que defineix per al directiu, dissenya un seguit d'habilitats imprescindibles per assumir aquestes funcions:

- *Habilitats de contacte amb els companys*: ha de saber com crear i mantenir una extensa xarxa de contactes que li proporcioni favors i informació així com poder comunicar-se amb els seus iguals formalment i informal (negociació, intercanvi de recursos, assessorament entre expert i client, tècniques polítiques relacionades amb el conflicte i les rivalitats internes de les grans burocràcies).
- *Habilitats de lideratge*: habilitat per tractar amb els subordinats, motivar-los, preparar-los, ajudar-los a fer front als problemes d'autoritat i dependència. Es requereix aquí més que en cap altre punt un aprenentatge participatiu.
- *Habilitats per al tractament de la informació*: cal crear xarxes d'informació informal, trobar fonts d'informació, poder validar-la, assumir-la i construir models mentals efectius. Cal també aprendre a difondre la informació, a expressar amb efectivitat les seves idees i a parlar com a portaveus oficials de les seves organitzacions. A l'escola s'ensenya a recopilar dades, investigar, però no se solen donar eines per obtenir la informació indocumentada; cal que es posi atenció en les tècniques verbals: telèfon, reunió imprevista o concertada, supervisió, correu.
- *Habilitats per a la resolució de conflictes*: capacitat de mediar entre individus en conflicte, i decidir davant les anomalies. Ser capaç d'actuar sota pressió.
- *Habilitat per a la presa de decisions en situacions ambigües*: cal que decideixi quan haurà de prendre la decisió, diagnosticar a continuació la situació i el plantejament proposat, buscar solucions i avaluar les seves conseqüències, i, per últim, seleccionar una de les alternatives. Les ciències empresarials, ens diu l'autor, aporten una sèrie de tècniques (anàlisi bayesià, programació lineal, teoria de cues, anàlisi d'inversions...), però encara que puguin ser útils per seleccionar línies d'actuació i amb determinades seqüències, són incapaces d'imposar-se davant les dinàmiques i indefinides característiques de decisió del directiu. Segons Mintzberg, aquestes tècniques serien més per als tecnòcrates que per als directius. Un estu-

diant de gestió hauria d'aprendre en canvi les tècniques necessàries per detectar problemes i oportunitats, diagnosticar problemes corrents d'estructura, buscar solucions, gestionar la dinàmica de la presa de decisions i barrejar les decisions paral·leles combinant-les per formar plans.

- *Tècniques d'assignació de recursos*: han de saber escollir entre exigències de recursos que competeixen entre si, han de saber decidir com assignar el seu propi temps, determinar quin treball realitzaran els seus subordinats, emetre judicis —a vegades amb rapidesa— sobre projectes que requereixen recursos organitzatius.
- *Tècniques empresarials*: recerca de problemes i oportunitats així com instauració controlada del canvi en les organitzacions. L'escola de gestió hauria de fomentar, segons l'autor, l'esperit empresarial, la presa assenyada de riscos, la innovació, valorant l'alt grau de creativitat.
- *Tècniques d'introspecció*: ha de conèixer el seu càrrec, ser sensible al seu propi impacte en l'organització. Cal que l'escola desenvolupi tècniques d'introspecció per continuar aprenent una vegada sols en el seu lloc de treball. S'han de donar vehicles per a l'autoanàlisi.

Prats i Català facilita el programa elaborat per la *International Association of Schools and Institutes of Administration* presentat per Engelbert (1986), que engloba i completa els anteriors, el qual s'ofereix com a darrera mostra dels estudis fets en aquests sentit, que, per altra banda, tampoc no són tants i la majoria dels quals són força recents.

Per l'IASIA en un programa de formació per a directius cal incloure:

- *En matèria de coneixements*:
 - Coneixement de les institucions i dels processos culturals, econòmics, legals, socials i polítics.
 - Coneixement de les organitzacions i del comportament organitzacional.
 - Coneixement de l'anàlisi, formulació, implementació i revisió polítiques.
 - Coneixement del procés administratiu, amb èmfasi particular de les funcions d'administració, personal i finances.
 - Coneixement de metodologies i d'instruments quantitius i no quantitius.

- Coneixement dels sistemes ètics i de valors en els quals els gerents han d'operar.
- *En matèria d'habilitats:*
 - Lideratge organitzacional.
 - Compromís en la solució de problemes complexos i especialment la gestió i organització de recursos entre interessos en competència.
 - Conceptualització de programes, organitzacions i sistemes.
 - Anàlisi i posada en pràctica de millores organitzatives i de gestió.
 - Conducció d'investigacions aplicades i programades d'avaluació.
 - Facilitat de comunicació oral i escrita tant cap a l'interior de l'organització com cap als ciutadans i altres organitzacions públiques i privades.
- *En matèria de comportament o conducta:*
 - Comprensió de la contribució de les ciències del comportament, de la psicologia, l'antropologia i altres disciplines de les relacions humanes, personals i de grup.
 - Comprensió de la socialització dels individus en els diferents tipus d'organitzacions.
 - Comprensió de la modificació de comportaments i de les adaptacions individuals en les diferents situacions organitzacionals.
 - Desenvolupament de les característiques personals i de les pràctiques de conducta dirigides al funcionament amb èxit en les situacions administratives.
 - Desenvolupament de valors personals i socials tals com responsabilitat, integritat, lleialtat i servei als interessos públics.

Per a la formació d'habilitats i comportaments és aconsellable d'utilitzar, recomana la IASIA, el mètode d'estudi de casos i l'exercici de simulacions, així com el protagonisme de professors amb experiència dins l'Administració pública.

- *En matèria de valors:*
 - Els sistemes d'equitat i justícia en els context de les diferents cultures i institucions de govern.
 - Els drets, les obligacions i les responsabilitats dels individus i dels grups en el sistema social i polític.

- Els estàndards d'objectivitat, eficàcia, imparcialitat, integritat i probitat en la conducció dels assumptes públics.
 - Un sistema de comunicació pública que permeti als ciutadans la comprensió i la participació en els problemes del país.
 - Un sistema de govern que implementi la responsabilitat dels administradors enfront dels ciutadans i els seus representants.
 - Els propòsits i límits del govern en tant que institució.
- *En matèria d'ètica* (valors en el comportament i l'acció individual):
- Els estàndards de conducta que prohibeixin l'ús del càrrec públic en benefici particular o per donar un tractament preferencial o informació confidencial a determinants grups o persones.
 - El sistema prevalent de lleis, regulacions i pràctiques que regeixen els comportaments dels funcionaris públics.
 - Els estàndards de conducta: respecte, correcció, regles del joc entre els funcionaris, i amb el públic.
 - "Maneres" de comportament "funcionarial": lleialtat, responsabilitat cap als col·legues, suport als polítics i programes dels governs legalment constituïts, observança conscient de les normes i procediments establerts, assegurar la utilització eficaç i eficient dels recursos públics.

Prats acaba la seva citació remarcant el fet que el canvi organitzatiu no sols depèn de la formació; per ell, el canvi de les administracions públiques i la seva consecució de la legitimitat social dependria, no sols de la cultura administrativa sinó fonamentalment de la cultura política.

Entre els diversos criteris exigits per la NASPAA destaca per la seva importància el contingut de la formació. Cada programa ha de formar els seus participants en les matèries següents, que es distribueixen en tres àrees temàtiques:

- *Gestió d'organitzacions públiques:*
 - Recursos humans.
 - Gestió pressupostària i gestió financera.
 - Informàtica i sistemes d'informació.

- *Aplicació de tècniques d'anàlisi quantitatives i qualitatives:*
 - Formulació, implementació i avaluació de polítiques i de programes.
 - *Decision-making and problem-solving.*
- *Coneixement de les polítiques públiques i de l'entorn organitzatiu:*
 - Processos i institucions polítiques i legals.
 - Processos i institucions econòmiques i socials.
 - Conceptes i comportament de les organitzacions i de la gestió.

Recopilant podem dir que cal parlar de la formació en l'Administració pública en general i del directiu en particular, en el marc de millora i modernització del sector públic, estructurat com a servei per al ciutadà considerat com a client. La creixent exigència d'aquest fa que s'hagi de pensar en una major qualitat dels recursos humans de l'Administració per assegurar-ne, no sols l'eficiència i eficàcia, sinó també, la legitimitat. És per aquesta via que potser podrien fer-se coincidir els canvis en matèria de cultura administrativa i política.

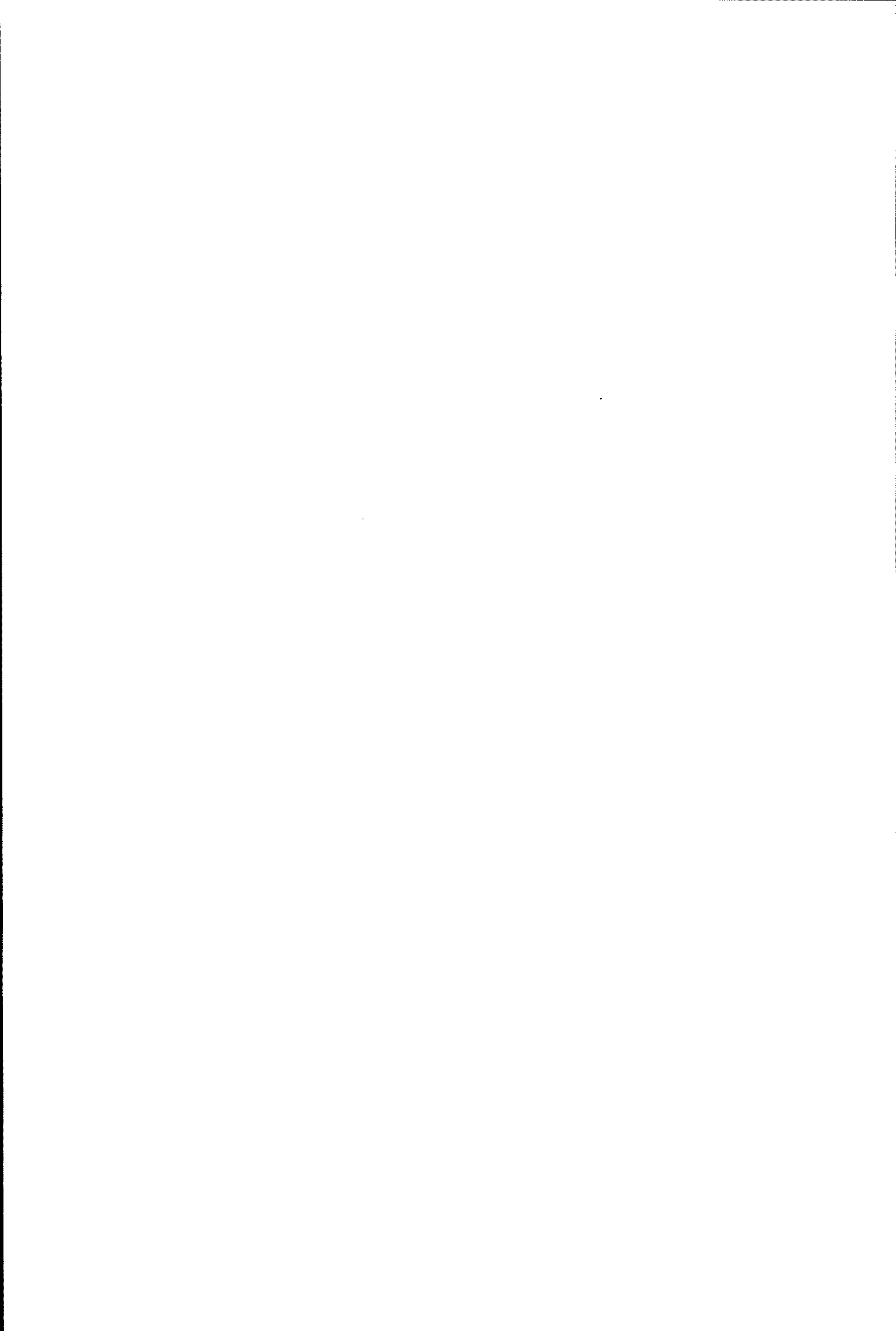
La formació s'inscriuria, doncs, en aquest capacitar el personal de l'Administració pública, i sobretot els seus directius, per a assolir aquesta tasca. El què, el com i el quan d'aquesta formació no semblen despertar gaire discrepàncies entre el teòrics. No es veuria adient per al directiu una formació de tipus especialitzat, que caldria deixar per als tècnics, i es veuria com a bàsic el fet de no centrar-se sols en la divulgació d'un coneixement, sinó també en la d'unes habilitats, tècniques, comportaments i valors. La flexibilitat, la capacitat d'innovació i de relació en un marc interinstitucional on juguen actors molt diversos, semblarien ser les claus de l'èxit, els factors competius. El principal problema, però, rau en com materialitzar en un programa formatiu aquests factors. Nieto és clar i dur:

"[...] hay que insistir que en modo alguno se está pensando en que así podrían hacerse directivos (es refiere a los planes de formación), puesto que lo único que se pretende es capacitar a ciertos individuos para que algún día lleguen a serlo. Los directivos no se "hacen" asistiendo a un curso, por muy afinado que sea, de la misma manera que hoy es ya muy difícil llegar a ser un buen directivo sin contar con una formación previa de determinado nivel." (Nieto, 1985, pàg. 41-42)

Rodríguez Casanueva (1992) va més enllà i es qüestiona la utilitat de formar els directius. La principal tasca dels directius és prendre decisions i, per tant, “ensenyar a dirigir és fonamentalment ensenyar a decidir” i això és pràcticament impossible perquè depèn de la personalitat de cada individu i de la seva capacitat de lideratge. Es poden ensenyar habilitats directives i diferents tècniques, però cada persona té el seu propi estil i és aquest, en últim terme, l'element determinant a l'hora de decidir. Es tracta d'un procés que no es limita a un curs o un seminari, sinó que és continu:

“Por eso a mí me parece que nuestros procesos de formación de directivos, son sólo procesos de formación que permitirán que nuestras gentes hablen mejor en público, que nuestras gentes sepan técnicas presupuestarias, que nuestras gentes aprendan a controlar a sus subordinados, a controlar cómo marchan los negocios. Pero será difícil que les impulsemos si antes, desde la sociedad o desde la escuela, no les enseñamos a estar continuamente aprendiendo y continuamente dispuestos a abrirse al cambio.” (Rodríguez Casanueva, 1992, pàg. 197)

La formació dels quadres depassa àmpliament les especificitats (tècnica, administrativa, jurídica, arquitectura...). Malgrat això, aquestes especificitats diferents són essencials per al desenvolupament de les funcions del directiu: motivar un equip, organitzar el seu treball, orientar les seves accions i seguir els seus resultats. Generalment, però, els directius no han estat formats per a això o bé ho han anat aprenent “sobre la marxa” per la pràctica quotidiana, que és important, però no suficient. Per això cal tenir present que la dimensió de directiu forma part integrant del seu professionalisme i en això poden ajudar els programes de formació específics per a directius públics.



II. Panorama actual

1.

Oferta formativa

A Catalunya l'oferta formativa per a directius públics ha augmentat quantitativament i qualitativament en els últims anys. L'important nombre de programes a disposició dels directius públics, tant des de les institucions públiques com de les privades, es correspon amb el procés de canvi organitzatiu que s'està produint a les administracions públiques.

Actualment l'àmplia oferta existent cobreix els diferents àmbits d'actuació (general o sectorial) i els diferents continguts (generalista o específic) de la formació.⁴⁰ Aquí es tractaran els programes concebuts com a integradors dels diferents coneixements/habilitats/valors que cal que un directiu públic conegui i/o assumeixi, i no pas els cursos específics destinats a directius públics o privats que de manera deslligada de tot un conjunt estructurat s'ofereixen des de tot tipus d'institucions públiques o privades. Es tracta, en definitiva, de programes d'àmbit general que tenen un contingut generalista (vegeu taula de la pàgina 79) i que proporcionen tècniques bàsiques de gestió. Amb excepció de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) i de l'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE), les universitats públiques són les institucions que més programes de formació per a gestors públics ofereixen. La taula, a la qual es fa referència, és una mostra representativa de les accions formatives que actualment s'estant duent a terme a Catalunya.

40. Les universitats catalanes (Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, Universitat Pompeu Fabra, Universitat Rovira i Virgili) ofereixen un gran ventall de mestratges i de diplomatures de postgrau que se centren en àmbits concrets de la gestió (medi ambient, cultura, sanitat...).

Es començarà relacionant els programes de contingut generalista que per a directius s'ofereixen des de diferents institucions, i que són els que aquí s'estudiaran, malgrat l'existència d'altres, que com es pot veure a la taula que segueix, tenen un caràcter més específic o sectorial:

- Curs sobre coneixements bàsics en funció directiva (EAPC)
- Curs sobre la funció directiva (EAPC)
- Curs per a la formació de nous funcionaris directius (EAPC)
- Funció gerencial a les administracions públiques (ESADE)
- Mestratge de gestió pública (Universitat Autònoma de Barcelona -UAB-)

1.1.

Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC)

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, tal com declara la Llei 4/1987, de 24 de març, en el seu article 3.1, és la institució creada per la Generalitat de Catalunya per dur a terme, entre altres funcions, la formació dels funcionaris de les administracions de Catalunya. Es tracta d'un organisme autònom de caràcter administratiu que s'adscriu al Departament de la Presidència⁴¹ mitjançant la Secretaria General d'Administració i Funció Pública (Decret 130/1995, de 3 d'abril).

L'objectiu de l'EAPC és satisfer les necessitats formatives dels empleats públics que sorgeixen fruit dels canvis organitzatius i fruit de la pròpia evolució dels coneixements i les capacitats que els llocs de treball exigeixen.

L'EAPC, que en un principi reduïa els seus plans de formació a poc més que cursos de català, ha fet un gran esforç en els últims anys i actualment ofereix més de cent cinquanta activitats adreçades al personal públic de qualsevol administració catalana (EAPC, 1995). Aquesta àmplia oferta es correspon amb una voluntat d'integrar i homogeneïtzar coneixements, tècni-

41. L'EAPC havia estat inicialment adscrita al Departament de Governació. El Decret 30/1995, de 7 de febrer, va fixar una redistribució parcial de competències i funcions en aquest departament i l'EAPC va passar a adscriure's al Departament de la Presidència.

OFERTA FORMATIVA A CATALUNYA*

Contingut Àmbit	Generalista	Específic
General		<p>UAB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mestratge en dret de Catalunya - Relacions institucionals i màrqueting públic: anàlisi i pràctica <p>UPF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Màster en dret públic i organització administrativa <p>ESADE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programes <i>In Company Training</i>
Sectorial	<p>UAB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestió dels serveis de la salut <p>UB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Economia de la salut i gestió sanitària. - Gestió cultural. - Gestió de serveis de benestar social. <p>UPC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestió urbanística. 	<p>UAB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestió i dret local <p>ESADE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programes <i>In Company Training</i> <p>UB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Economia i gestió de la hisenda autonòmica i local - Economia social i direcció de les entitats sense ànim de lucre.

* El requadre més fosc indica el grup de programes de formació que hem considerat.

ques administratives, infraestructures i valors entre administracions i facilitar, d'aquesta manera, les relacions a nivell interorganitzacional. Al mateix temps, coopera amb altres institucions públiques i privades (tal i com estableixen els articles 3.1.k i 3.2 de la Llei reguladora de l'Escola) per a la realització de cursos i altres activitats formatives de les quals ha homologat les titulacions corresponents (d'acord amb la facultat que li otorga l'article 9.2.g de la Llei suara esmentada).

Actualment, les activitats que organitza l'EAPC s'emmarquen en quatre àmbits diferents:⁴²

- Formació per a la carrera.
- Formació per a la millora organitzativa.
- Formació per sol·licitud de l'organització.
- Funció d'assessorament de la formació.

a. Formació per a la carrera

L'actuació de l'EAPC dins de l'àmbit de formació per a la carrera que està prevista al Pla anual es concreta en el *Curs sobre coneixements bàsics en funció directiva*, en el *Curs sobre la funció directiva* i, sobretot, en el *Curs per a la formació de nous funcionaris directius*.⁴³

Curs sobre coneixements bàsics en funció directiva (150 hores):

Per tal d'obtenir el *Certificat de coneixements bàsics en funció directiva* s'han de realitzar cinc dels sis mòduls (s'ha d'escollir un dels dos primers mòduls) següents:

- Gestió i organització administrativa (optativa).

42. Respecte a la formació de directius només es tindran en compte els dos primers tipus d'accions perquè disposen d'una oferta fixa i establerta. La formació per sol·licitud de l'organització realitza activitats que puntualment sol·liciten les administracions i la funció d'assessorament de la formació, tal i com el mateix nom indica, es concreta en l'ajut de l'EAPC per crear un pla de formació per a les institucions que ho demanin.

43. La formació per a la carrera es completa amb cursos específics d'informàtica i de formació lingüística.

- Règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú (optativa).
- Institucions i dret comunitari.
- Gestió dels recursos humans.
- Contractació administrativa.
- Finances i pressupost.

Els tres primers mòduls s'adrecen tant als funcionaris de l'Administració de la Generalitat com de l'Administració local. En canvi, dels tres últims hi ha una edició específica per al personal de cada Administració.

Curs sobre la funció directiva (270 hores):

El *Diploma en funció directiva* s'obté després d'haver realitzat els 5 mòduls obligatoris del curs anterior (150 hores) i després d'haver realitzat 4 mòduls (120 hores) d'entre els següents, sempre i quan almenys tres pertanyin a la mateixa àrea d'especialització:

— *Àrea gerencial*

- Anàlisi de polítiques públiques.
- Màrqueting de serveis a l'Administració pública.
- Teoria de la decisió.
- Gestió dels serveis públics.

— *Àrea econòmica*

- Tècniques quantitatives aplicades a la gestió pública.
- Gestió de l'empresa pública.
- Tècniques de programació, de planificació i d'elaboració de pressupostos: pressupost per programes, per tasques i per objectius.
- Mètodes bàsics d'estadística.

— *Àrea jurídica*

- La responsabilitat patrimonial i l'expropiació forçosa.
- El dret administratiu sancionador.
- Organització territorial de Catalunya.
- Tècniques legislatives (opcional).
- Curs sobre tècniques de redacció d'informes i propostes (opcional).
- Dret urbanístic i medi ambient.

Els participants han d'escollir un curs d'entre els dos que s'han definit com a opcionals.

Aquests cursos, que van destinats als grups A i B (titulats superiors i mitjans), s'han vist incrementats des de l'any 1991 amb el *Curs per a la formació de nous funcionaris directius* de la Generalitat de Catalunya. El *Curs* s'adreça a funcionaris de la Generalitat del grup A seleccionats mitjançant un concurs de mèrits. Fins a l'actualitat s'han organitzat dues úniques edicions: de l'abril de 1991 al juliol de 1992 i de l'abril de 1994 al juliol de 1995.

Amb aquest curs i els dos que integren el de la funció directiva es posa de manifest la importància que l'EAPC dóna a la figura del directiu públic. La formació d'aquest grup es planteja com un objectiu estratègic dins de l'organització i es pretén millorar la seva competència professional i la recerca d'una major idoneïtat en el lloc de treball perquè desenvolupin de forma més creativa i eficient les tasques encomanades. El *Curs de nous funcionaris directius*, a més a més, dóna resposta a la demanda formativa dels seus directius des d'un nou punt de vista, que aproxima el sector públic i el sector privat i que integra plenament el primer com a un actor més que interactua en la societat.

Els seus objectius es concentren en la capacitació de funcionaris de nivell superior per a càrrecs directius. Pel que fa al concurs de mèrits pel qual se seleccionen els candidats que s'admeten en el curs, aproximadament 20 persones, s'estipulen les condicions generals següents (Resolució de 10 de febrer de 1994, DOGC 1861, del 16 de febrer):

- Ser un funcionari de carrera del cos de titulats superiors de la Generalitat amb una antiguitat mínima en el cos d'un any.
- Tenir un màxim de 35 anys.⁴⁴
- Estar en situació de servei actiu.
- Tenir un grau personal inferior a 26.

44. Aquest límit és de dubtosa constitucionalitat en introduir la discriminació no raonable per causa de l'edat. En qualsevol cas prefigura un determinat tipus de directiu que potser aleshores caldria explicitar, en el cas que es volgués, per exemple, rejuenir els directius.

- Tenir coneixements mitjans d'anglès o francès, parlat i escrit.
- Acreditar l'autorització del secretari general del departament (o de l'autoritat superior de l'organisme o entitat corresponent).

A més en el barem regulador dels mèrits se citen l'antiguitat en el cos superior d'administració; l'expedient acadèmic de llicenciatura, enginyeria o arquitectura; el títol de doctor *cum laude*; altres títols diferents als al·legats per concursar; cursos de doctorat o altres estudis universitaris; cursos i diplomes, màsters o altres titulacions en funció directiva; experiència en llocs de comandament a l'Administració pública o a l'empresa privada; ocupar un lloc de treball de nivell 22 a nivell 25; avaluació del treball desenvolupat mitjançant un informe favorable del secretari general; publicacions i treballs d'investigació relacionats amb la funció gerencial; i altres mèrits.

El curs s'estructura en 4 fases:

a) Fase I de caràcter teòric amb 320 hores lectives desglossades en dos blocs:

— *Matèries substantives:*

I. Àrea jurídica:

— Procediment administratiu.

— Organització de l'Administració de la Generalitat.

II. Àrea econòmica:

— Economia i organització del sector públic.

— Tècniques quantitatives.

— Anàlisi cost-benefici.

III. Àrea de gestió de polítiques públiques:

— Gestió de polítiques públiques.

IV. Àrea gerencial:

— Introducció.

— *Matèries instrumentals:*

I. Informàtica.

II. Idiomes: anglès i francès.

b) Fase II de pràctiques en una empresa durant un període de dos mesos (juny i juliol).

c) Fase III de caràcter teòric amb 280 hores lectives desglossades en dos blocs:

— *Matèries substantives:*

I. Àrea jurídica:

— Responsabilitat patrimonial.

— Expropiació forçosa.

— Contractació administrativa.

— Funció pública.

— Unió Europea i polítiques comunitàries.

II. Àrea econòmica:

— Economia i organització del sector públic.

III. Àrea de gestió de polítiques públiques:

— Avaluació de polítiques públiques.

IV. Àrea gerencial:

— Recursos humans.

— Tècniques de negociació.

— Màrqueting de serveis públics.

— Direcció d'operacions als serveis públics.

— Direcció per objectius i control de gestió.

— Teoria de l'organització i disseny organitzatiu.

— *Matèries instrumentals (70 hores):*

I. Informàtica.

II. Idiomes: anglès i francès.

d) Fase IV d'estada en un centre de formació de funcionaris d'un país europeu durant dos mesos (juny i juliol).

La superació de l'avaluació global dóna dret a l'expedició del *Diploma en funció directiva* que, segons l'acord del Consell Rector de l'EAPC, de 17 de desembre de 1992, atorgarà el nivell màxim de puntuació quan es tracti de valorar-lo en els concursos de mèrits per proveir llocs de treball de caràcter directiu.

Per altra banda es posen com a "condicions per formalitzar la inscripció que els aspirants hauran de comprometre's per escrit a romandre en situació de servei actiu a l'Administració de la Generalitat durant un mínim de tres anys comptadors des de l'acabament del *Curs*, o bé a satisfer a l'Administració de la Generalitat l'import corresponent al cost per alumne del *Curs* en el cas

que dins el termini esmentat de tres anys sol·licitin l'excedència voluntària per interès particular" (article 71.2.a de la Llei 17/1985, de 23 de juliol). Aquesta despesa no haurà de ser repassada "quan l'alumne deixi d'estar en situació de servei actiu pel fet de passar a la situació de serveis especials o bé a la d'excedència voluntària per raó d'algun dels supòsits que preveuen els apartats 2.b i 3.a i 3.b de l'article 71 de la Llei esmentada." (Resolució de 10 de febrer de 1994, DOGC 1861, del 16 de febrer)

b. Formació per a la millora organitzativa

El Programa d'activitats de formació (setembre-desembre de 1995) inclou una novetat important respecte dels períodes anteriors. La pràctica totalitat dels programes oferts dins de l'àmbit de la formació per a la millora organitzativa estan finançats per l'Acord de formació contínua en les administracions públiques (AFCAP). Es tracta d'un acord entre l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i les organitzacions sindicals CCOO, UGT i CSI-CSIF, que regula el finançament de plans formatius amb fons provinents de la FORCEM per tal d'augmentar l'oferta formativa adreçada als empleats públics.

Els cursos proposats són horitzontals (interdepartamentals, departamentals i interadministratius) i especialitzats i formen en qüestions relatives als canvis organitzatius per tal d'impulsar iniciatives en aquest sentit dins de l'Administració.

No són programes destinats exclusivament a directius, sinó que la major part estan oberts a tot el personal públic de l'Administració de la Generalitat.

1.2.

Escola Superior d'Administració d'Empreses (ESADE)

L'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses⁴⁵ és un

45. Des del seu naixement, ESADE ha mostrat un gran interès per participar en associacions i organismes internacionals com la European Foundation for Management Development (EFMD), la Community of European Schools (CEMS), el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA), la American Assembly Collegiate Schools of Business (AACSB).

centre privat d'ensenyament superior, fundat el 1958 amb finalitats d'investigació de ciències empresarials i formació científica i humana que neix com a fruit de la col·laboració de la Fundación Enseñanza y Formación i de la Compañía de Jesús. Posteriorment, en el 1994, es constitueix la Fundación ESADE com a Fundación Privada de Cataluña i adquireix la titularitat de tota l'activitat docent i investigadora dels diferents centres ESADE.

Encara que la voluntat fundacional d'ESADE va ser servir les empreses i els seus directius, des de finals dels anys setanta s'han anat realitzant activitats destinades a desenvolupar "les capacitats institucionals i directives" en el sector públic. S'inicia un procés de gran preocupació per la gestió pública, que culmina amb la creació, l'any 1993, de l'Institut de Direcció i Gestió Pública (IDGP), que té per objecte impulsar els programes de docència i potenciar la investigació i la recerca per tal de contribuir a la capacitat permanent dels directius públics. L'IDGP està integrat per 17 professors del Claustre de professors d'ESADE, per col·laboradors acadèmics i per experts internacionals que estan, tots ells, directament relacionats amb el món de la gestió pública.

Actualment l'Institut desenvolupa programes generals de formació; programes específics per a les administracions públiques; estudis i recerca; consultoria institucional, i ha creat el Club de Direcció i Gestió Pública. També col·labora i participa en escoles, institucions i organitzacions internacionals com l'Institut Europeu d'Administració Pública, la J. F. Kennedy School of Government de la Universitat de Harvard, la Robert Wagner School of Public Service de la Universitat de Nova York i el *Public Policy Programme* de la Georgetown University.

La formació dels directius públics s'organitza des d'ESADE mitjançant la col·laboració de l'IDGP i del Centre de Desenvolupament Directiu (CDD).⁴⁶ Actualment s'ofereix un programa de

46. El Centre de Desenvolupament Directiu (CDD) organitza activitats (programes d'àmbit general i sectorial, seminaris i programes *In Company Training*) per satisfer les necessitats de formació dels directius d'entitats públiques i privades. La formació d'aquest grup és concebuda des del CDD com un factor estratègic per aconseguir una posició més competitiva en l'entorn en què les organitzacions treballen.

caire generalista, *Funció gerencial a les administracions públiques*, a partir d'un enfocament global sobre què és i què representa la gestió pública. També s'elaboren uns programes de formació específica, *Programes In Company Training (ICT)*⁴⁷ que s'adapten a la realitat concreta de cada institució.

Des de 1989 ESADE complementa la seva formació de quadres per a l'empresa privada amb el *Programa de funció gerencial a les administracions públiques*,⁴⁸ dirigit als directius⁴⁹ de qualsevol en-

47. Els *Programes In Company Training* estan especialment dissenyats per adequar-se a les necessitats i els objectius de cada organització. L'elaboració d'un programa d'aquest tipus requereix per part dels seus organitzadors un estudi previ de les característiques, les necessitats i els problemes d'organització de l'entitat sol·licitant. En funció del resultat d'aquest estudi es crearà l'estructura formal i la durada del curs. La metodologia del programa consisteix bàsicament en la preparació de casos i exercicis pràctics i, sobretot, l'experiència dels professors i dels propis participants. Alguns dels principals programes que s'han realitzat fins a l'actualitat són els següents:

- *Programa d'austeritat i innovació* per a l'Ajuntament de Barcelona.
- *Programa de màrqueting de serveis públics* per l'INAP (Institut Nacional d'Administració Pública), l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) i la Diputació de València.
- *Programa de funció gerencial* (Ajuntament de Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Ajuntament de Saragossa, INSS, Ajuntament de Múrcia, Diputació Foral d'Àlava).
- *Programa de gestió de recursos humans* per a l'INSS i el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.
- *Programa de gestió del canvi organitzatiu* per a la Comunitat de Madrid i els departaments de la Presidència i de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya.
- *Programa de direcció per objectius* per a l'INSS i l'Ajuntament de Barcelona.

48. Inicialment es tractava d'un programa dirigit a alts funcionaris, entre nivell 24 i 30, de les diferents corporacions locals; fonamentalment ajuntaments, consells comarcals i diputacions. Va néixer com el *Programa de funció gerencial a les administracions locals* i tenia també una vocació generalista on no s'incidia en matèries específiques de l'activitat municipal (urbanisme, serveis personals...), sinó en el concepte de gestió i en tots aquells aspectes que implica.

49. "Per a aquest programa, es consideren directius aquelles persones que ocupen llocs de treball dotats d'un cert nivell de responsabilitat i de discreció, que són directament responsables d'un determinat servei i que tenen associat un pressupost i una dotació de recursos humans com a mitjans propis per prestar el servei o desenvolupar l'activitat." (ESADE, 1995)

titat pública i a personal que en poc temps pot ser promoci-
nat a càrrecs directius.

El programa està destinat a desenvolupar les habilitats directives dels participants i a promocionar una sèrie de tècniques de gestió que es consideren bàsiques i d'utilitat directa en el treball que regularment exerceixen. En conseqüència, tot i que es reconeixen les especificitats de cada àmbit de la gestió pública, s'aprofundeix en els temes que fan referència a la funció gerencial (ESADE, 1995).

L'estructura del curs, elaborada per ESADE seguint les orientacions de la International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), es compon de nou mòduls:

- Mòdul I: Funció gerencial a les administracions públiques.
- Mòdul II: Màrqueting i serveis públics.
- Mòdul III: Programació i procés pressupostari.
- Mòdul IV: Direcció d'operacions als serveis públics.
- Mòdul V: Organització.
- Mòdul VI: Factor humà i gestió de recursos humans en les unitats que presten els serveis públics.
- Mòdul VII: Sistemes d'informació.
- Mòdul VIII: Control de gestió a les administracions públiques.
- Mòdul IX: Processos de canvi i manera de gestionar-los a les administracions públiques.

Cada un dels mòduls ha estat dissenyat com a una unitat de contingut amb entitat pròpia i, en conjunt, ofereixen una aproximació coherent als problemes i a les possibles solucions que condicionen l'activitat diària del directiu públic.

Els mètodes docents que s'utilitzen són molt variats (exposicions teòriques, exercicis i casos, simulacions i lectures individuals) però amb una orientació bàsicament activa, a causa de la gran heterogeneïtat de coneixements dels participants i a l'absoluta necessitat d'aplicar de manera pràctica els marcs conceptuals i els instruments de gestió que es proposen. Com a complement de les exposicions teòriques dels professors es preveuen una sèrie de conferències sobre te-

mes d'especial significat i actualitat a càrrec de professors convidats i reconeguts directius públics. La major part dels casos del programa es refereixen específicament a situacions reals esdevingudes en alguna administració pública, tant nacional com internacional. En alguns casos es compta, per a la seva discussió, amb la presència de directius d'organismes públics que viuen o han viscut una situació similar a la plantejada en el cas (ESADE, 1995).

El *Diploma del Programa de funció gerencial*, homologat per l'EAPC, s'obté amb l'assistència al 85% de les 260 hores lectives i amb la presentació –i obtenció d'apte– d'un treball de final de curs. Aquest treball, amb un termini de tres mesos a partir de l'acabament de l'últim mòdul, ha de consistir en un projecte d'innovació o millora de la gestió dins de l'àmbit de la pròpia institució a la qual pertany l'interessat. Els projectes qualificats d'aptes s'integren a un fons documental que està a disposició dels directius públics que participen en les activitats de l'IDGP.

El *Curs de funció gerencial*, en versió tancada per al personal municipal, és, juntament amb els seminaris, les sessions de treball i els programes *In Company Training*, l'eix principal del Programa de formació de directius de l'Ajuntament de Barcelona. La formació del personal, en general, i dels directius, en particular, és un element de cabdal importància en la política de recursos humans que duu a terme l'Ajuntament i que es manifesta amb la creació del Centre de Selecció i Formació de Personal.⁵⁰

50. El Centre de Selecció i Formació de Personal "neix amb la voluntat d'esdevenir una eina bàsica per a l'aprenentatge professional dels empleats municipals i per al desenvolupament organitzatiu de l'Ajuntament." (Ajuntament de Barcelona, 1993). La formació és una funció bàsica del Centre per tal com millora l'actuació del personal i, consegüentment, augmenta la qualitat del servei. Les accions formatives que actualment es duen a terme es dissenyen a mida en funció de les necessitats específiques que es detecten i s'agrupen en tres tipus diferents de programes:

- Formació per al comandament i la gestió.
- Formació per a l'actualització professional.
- Formació per a la promoció interna i professional.

Mestratge de gestió pública

El Programa de *Mestratge de gestió pública* (MGP) és un curs de postgrau que sorgeix el 1989 com a iniciativa de la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Des d'un principi, la Generalitat de Catalunya, a través del Departament de Governació i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i l'Ajuntament de Barcelona, han donat un gran suport, financer i institucional, a aquesta iniciativa d'oferir un programa de formació general.⁵¹

L'MGP, segons els seus organitzadors, "proporciona a l'alumne polivalència, capacitat analítica i flexibilitat per analitzar i resoldre els problemes gerencials d'un entorn canviant i complex com el públic, on conflueixen les dificultats pròpies de la gestió, les tensions polítiques i les competències de diverses administracions territorials i institucionals." (MGP, 1995)

Aquesta oferta s'adreça a un públic de formació diversa, constituït per titulats superiors de diferents llicenciatures. Els candidats poden ser funcionaris o persones interessades en la gestió pública que aspirin a ocupar càrrecs tècnics o gerencials dins de l'Administració pública, en empreses que tenen com a principals clients organitzacions públiques i organitzacions no governamentals (ONG).

L'MGP es divideix en quatre semestres, distribuïts al llarg de dos anys, que combinen la docència i la posada en pràctica de les capacitats desenvolupades (un total de 90 crèdits) amb activitats complementàries (conferències setmanals, taules rodones, seminaris, memòria final de curs...). Es tracta d'un programa de dedicació completa el pla d'estudis del qual s'estructura en diferents àrees:

51. Aquest suport es canalitza per mitjà d'un conveni que permet finançar dues modalitats de beques: beques-matrícula (gràcies a la col·laboració del Departament de Governació, de l'EAPC i de l'Ajuntament de Barcelona) i beques-salari (gràcies a l'aportació de la Generalitat de Catalunya).

I. Política:

- Administració pública i sistema polític.
- Teoria de la decisió pública.
- Ètica i gestió pública.

II. Dret:

- Dret administratiu.
- Negocis jurídics de l'Administració.
- Funció pública.

III. Organització i gestió:

- Gestió pública I.
- Gestió pública II.
- Planificació estratègica (optativa).
- Control de gestió.
- Gestió operativa de serveis.

IV. Economia:

- Economia del sector públic.
- Gestió financera a les empreses públiques.
- Finances públiques.
- Pressupost i despesa pública.

V. Tècniques i especialització:

- Anàlisi quantitativa aplicada.
- Màrqueting de serveis.
- Negociació.
- Avaluació d'organitzacions i de polítiques (optativa).
- Informàtica de gestió.

VI. Sectorial:

- Gestió d'organitzacions no governamentals (ONG) (optativa).
- Política sanitària (optativa).
- Gestió de recursos humans i funció pública.

VII. Tallers:

- Anglès.
- Matemàtiques.
- Habilitats directives.

El programa MGP estableix convenis de col·laboració amb institucions públiques i privades per tal de possibilitar les pràctiques professionals d'aproximadament tres mesos com a complement dins del currículum del màster. Les entitats col·laboradores, a tall d'exemple, són: la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, l'Ajuntament de Sabadell, l'Ajuntament de Martorell, l'Ajuntament de Granollers, la Diputació de Barcelona, el

Port de Barcelona (Autoritat Portuària), el Consorci Hospitalari del Parc Taulí, el Consorci de les Drassanes (Museu Marítim), la Universitat Autònoma de Barcelona i Estratègia Local, SA.

Amb l'objecte d'adequar el programa a les necessitats formatives dels alumnes va iniciar-se l'any 1992 un MGP a temps parcial (MGP-TP), que té una durada de tres anys i s'estructura en sis semestres, cadascun amb una setmana sencera de classes més una tarda a la setmana. El seu contingut és més reduït que el de temps complet (66 crèdits) i s'adreça especialment a llicenciats universitaris que tenen experiència en càrrecs a nivell directiu o predirectiu i que combinen l'exercici de la seva feina amb l'estudi del *Mestratge*.

El títol és lliurat i reconegut oficialment per la Universitat Autònoma de Barcelona (Acord de la Junta de Govern del 19 d'abril de 1989) i homologat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Acord del 16 de desembre de 1991).

2.

Anàlisi

2.1.

La durada i els participants

En l'oferta formativa llistada a l'apartat anterior podem distingir dos tipus de programes: aquells que permeten el manteniment de l'activitat professional, i aquells que amb caràcter intensiu i amb una combinació teòrica i pràctica, requereixen una dedicació a temps complet. El *Mestratge de gestió pública*, en la modalitat de temps complet, és l'únic que fa incompatible l'assistència amb la realització d'un treball, mentre que la resta de programes combinen períodes intensius amb períodes modulars per tal de no interrompre totalment l'activitat laboral.

A excepció del *Mestratge de gestió pública* adreçat a titulats superiors en general, la resta de programes van destinats a la funció pública: el *Diploma en funció directiva* de l'EAPC es dirigeix al personal de l'Administració pública dels grups A i B; el *Curs per a la formació de nous directius*, a funcionaris de carrera del cos superior o del cos de titulats superiors de la Generalitat amb un

nivell inferior a 26; finalment, el *Curs de funció gerencial a les administracions públiques* d'ESADE, tot i que es dirigeix a alts funcionaris de les administracions públiques, també obre la possibilitat d'accés a assessors i càrrecs polítics i, en general, a totes aquelles persones que han de prendre decisions.

D'aquesta manera, si s'és estricte amb la teoria, s'aprecia que els assistents a la majoria de programes no corresponen a la definició de directiu públic amb la qual coincideixen gran part dels autors i que restringeix aquest perfil a la figura d'enllaç entre el polític electe i la funció pública superior. Justament el que dominaria en aquests cursos serien càrrecs pertanyents a aquesta funció pública superior. Autors com Deligny pensen que seria necessari no restringir aquesta formació als quadres superiors, perquè perllongar-la a un nivell inferior permetria la constitució d'un conjunt més homogeni, però s'hauria de tenir clar que tampoc no ens podem limitar a aquest nivell. La formació s'ha de concebre dins d'una política global de recursos humans; hi ha d'haver coherència entre els programes que s'ofereixen als diferents nivells de personal.

El programa d'ESADE parla de "persones que ocupen llocs de treball caracteritzats perquè estan dotats d'un cert nivell de responsabilitat i discrecionalitat, essent directament responsables d'un determinat servei i tenir associat un pressupost i una dotació de recursos humans com a mitjans propis per prestar el servei o l'activitat en qüestió" (ESADE, 1995), però aquesta definició pot ser entesa de manera molt àmplia i abastar persones que no respondrien al perfil de directiu públic encara que es relaxés la seva definició. Més encara, l'EAPC dirigeix el seu *Diploma en funció directiva* fins a personal del grup B, la qual cosa podria ser ben discutible.

Aquests programes es configuren també com a capacitadors de futurs directius públics, tal com ho especifica expressament la Resolució de l'EAPC de 10 de febrer de 1994, en el seu apartat 3.1, en establir com a objectiu del seu *Curs per a nous directius de la Generalitat*, "promoure entre els funcionaris de la Generalitat de Catalunya de nivell superior i de recent incorporació, els coneixements i les habilitats pròpies dels funcionaris directius, amb la finalitat de disposar d'un col·lectiu ampli d'aspirants a ocupar,

amb garanties d'idoneïtat, els càrrecs de comandament que es vagin creant o quedin vacants".⁵² En aquesta mateixa categoria s'inclouria el Programa-MGP adreçat especialment a llicenciats recents no pertanyents a la funció pública, els quals tindrien en aquest fet la seva principal limitació, sobretot mentre no es formalitzi una contractació de tipus laboral per a l'alta direcció i el sistema d'accés a la funció pública, via oposicions –caldrà tenir molt més present la via de concurs– sigui tan inadequat.

De la mateixa manera que es tenen en compte els nivells inferiors del directiu públic ideal, també s'haurien de considerar els nivells que es troben per sobre. Es tracta dels polítics electes, que malgrat la seva estada en el càrrec per un període curt, necessiten rebre formació que els permeti desenvolupar millor les tasques que porta implícites el seu càrrec i també que els familiaritzi amb les funcions del personal directiu. La formació d'aquest grup sovint s'ha negligit. D'entre els diferents programes que s'han descrit, els únics que contempnen aquesta possibilitat són el *Mestratge de gestió pública* (sempre que es disposi d'una llicenciatura universitària) i el *Curs de funció gerencial* d'ESADE.

Les característiques dels assistents als diferents programes mostren que hi ha un baix percentatge de directius públics, pròpiament dits, que en l'actualitat accedeixen a aquests programes de formació. La manca de temps pot ser la raó que millor justifica aquest baix índex; s'ha de tenir en compte que el temps és un bé molt preat i és impensable que un alt directiu en exercici pugui participar en un programa que és excessivament intensiu. Els programes dirigits a directius no poden requerir una dedicació a temps complet, a no ser que l'Administració pública es pugui permetre prescindir dels seus alts directius per un període tan llarg. La tendència actual és combinar períodes breus però intensius de classes amb períodes més relaxats i crear modalitats de programes especialment dissenyats per satisfer aquest tipus determinat de persones interessades (cas del MGP-TP).

En definitiva, doncs, el factor temps en el conjunt de l'actual oferta

52. El *Diploma en funció directiva* obtingut pels participants en el *Curs per a la formació de nous funcionaris directius* atorga el nivell màxim de puntuació en la valoració del concurs de mèrits per proveir llocs de treball de caràcter directiu (Acord del Consell Rector de l'EAPC, de 17 de desembre de 1992).

formativa és un element limitador pel que fa a l'accés de l'alt directiu públic en exercici. De fet, cap dels programes que hi ha en l'actualitat no s'adreça de manera prioritària a aquest perfil professional pròpiament dit, sinó més aviat a futurs possibles directius i a càrrecs dins la funció pública superior, però no dins la funció pública directiva (segons la terminologia de Prats i Català). El perquè d'aquest fet potser calgui buscar-lo en el fet que la majoria d'aquests alts directius ocupen càrrecs eventuais de confiança, en comptes de ser professionals provinents de dins i de fora de la funció pública, amb un pes poc important de la lliure designació (dins convocatòria pública) i de la laborabilització de l'alta direcció.

Fent un incís respecte al lloc, tots els programes fan els cursos fora de la institució. Les matèries s'imparteixen a les instal·lacions d'ESADE, a les aules de la Universitat Autònoma de Barcelona o a la mateixa EAPC, situada fora del centre de la ciutat i del marc departamental. Diversos autors defensen la necessitat de desvincular la persona de l'entorn i les tensions en què normalment es mou per tal que es mostri més receptiva. En oposició a aquesta idea més generalitzada hi ha també alguns programes que s'imparteixen en la mateixa organització a la qual pertanyen els participants;⁵³ s'argumenta que, d'aquesta manera, es relaciona directament el que s'aprèn amb les tasques que diàriament es duen a terme.

53. En aquesta línia es troben els cursos per a càrrecs de comandament que la Generalitat de Catalunya està duent a terme a 6 o 7 dels seus departaments. Els cursos s'emmarquen en el programa estratègic de canvi administratiu (ARA) i s'adrecen a subdirectors generals, caps de servei, caps de secció i caps de negociat (en alguns casos). L'objectiu final d'aquests cursos és crear una mentalitat de comandament i tenen com a principal característica la flexibilitat del seu disseny (es basen en les necessitats específiques de cada departament i poden modificar-se a curt termini en funció de l'evolució d'aquestes necessitats).

Aquests cursos segueixen unes línies molt concretes:

— La seva orientació és complir els objectius generals del programa ARA.

— Són cursos fets a mida per a cada unitat directiva.

— No compten amb una planificació a mitjà termini.

Fins a l'actualitat se n'han realitzat aproximadament 15, de 20 a 25 hores cada un, i pràcticament tots es troben a la primera de les tres fases previstes: 1) S'adquireixen coneixements que incideixen en el propi rol de comandament; 2) S'introdueix el canvi: simulacions de projectes; 3) S'analitzen projectes de millora dins de l'especificitat de cada departament.

2.2.

El programa

La formació del directiu públic, segons el que diversos autors com Morey, Mintzberg i Prats i Català i institucions com la IA-SIA i la NASPAA proposen, ha de transmetre valors, habilitats, coneixements i comportaments als assistents. L'anàlisi dels programes dels diferents cursos indica que tots ells tenen mancances importants en relació als valors, tot i que constitueixen un element fonamental de la cultura organitzativa. Els valors, en l'àmbit de l'Administració pública, són la base de qualsevol organització perquè determinen el comportament de tots els seus membres. Encara que els valors són internalitzats per les organitzacions, hi ha uns principis globals en el sector públic que han de ser coneguts i seguits pel personal i, especialment, pels directius, que són els encarregats de transmetre'ls.

En relació als comportaments, cal dir que tots els cursos pressuposen que els directius tenen perfectament assumit el seu rol i no incideixen gaire en aquest aspecte. Aquest supòsit sol ser erroni, ja que sovint la manca d'una planificació adequada de recursos humans a l'Administració pública és possible que distorsioni les funcions que teòricament ha de desenvolupar un directiu.

També algunes de les habilitats exposades per Mintzberg són menystingudes per la majoria dels programes, que almenys no les expliciten, especialment les que fan referència a la presa assenyada de riscos, la innovació, la creativitat, la introspecció i autoanàlisi, les d'assignació del propi temps, les de barreja de decisions paral·leles combinades per formar plans, les eines per obtenir la informació indocumentada, per la creació de xarxes d'informació informal, així com els instruments per poder validar, assumir i construir models mentals efectius a través d'elles.

El contingut de la major part dels programes està integrat per matèries que incrementen els coneixements dels participants. Aquesta tendència, que segueix parcialment la línia fixada pel model universitari, i la gran heterogeneïtat dels participants,

són la causa principal que existeixin duplicitats en el temari. Algunes de les matèries són repetitives per a alguns assistents als cursos, la qual cosa genera insatisfacció, tal i com es veurà més endavant.

En els diferents programes s'observa una gran importància dels temes considerats més tradicionals: gestió (de recursos humans i de la producció de serveis) –especialment en el programa d'ESADE– ; organització (disseny i estructuració d'unitats prestadores de serveis públics); i pressupostació. Cada vegada, però, són més importants algunes tècniques específiques que provenen del món empresarial i que tenen en compte les peculiaritats del sector públic. Aquestes matèries (control de gestió, màrqueting públic, sistemes d'informació i qualitat de serveis) són actualment tan imprescindibles com les anteriors per al directiu públic i tots els cursos les imparteixen.

L'àrea jurídica és molt important en el conjunt de la formació del personal públic, però sembla que no n'ha de ser el centre ni l'objectiu principal. Si es té en compte que aquesta àrea és bàsica en els programes de la formació d'accés a l'Administració pública, és lògic i també desitjable que quan els cursos es destinen a directius deixi de ser un element tan imprescindible. El *Curs de nous funcionaris directius* és el que més hores hi destina, mentre que el de funció gerencial d'ESADE està situat en el pol oposat. Amb tot, sembla que no s'ha ponderat adequadament el paper del dret d'acord amb les directrius de la IASIA i les reflexions fetes per determinats teòrics.

També hi ha una gran mancança de temes relacionats amb el marc de la Unió Europea. La gestió pública, tal i com Metcalfe afirma, es defineix a partir de la relació entre diferents organitzacions i cal matisar que aquestes poden ser nacionals i internacionals. El directiu públic ha de tenir un bon coneixement de l'àmbit comunitari per poder donar resposta a problemes derivats de l'entorn canviant i en expansió contínua.

Amb tot, cal dir que el contingut de tots els programes pel que fa a la llista de matèries i cursos és prou completa i fa palès el coneixement que els seus organitzadors tenen de les principals recomanacions establertes des de la NASPAA com

des de la IASIA, encara més completa.⁵⁴ També hi són presents els criteris que es donen a l'Informe de l'OCDE –Organització de Cooperació i de Desenvolupament Econòmic– (1987) al voltant de la necessitat d'una major eficàcia i eficiència dins un entorn canviant i cada vegada més complex. El ciutadà, el client –en termes de l'informe– exigeix del sector públic una solució davant la multitud de deficiències que cada vegada s'evidencien més. Si es vol continuar mantenint la legitimitat de l'Administració pública cal donar un gir important en matèria de gestió dels serveis públics, com sentència en la seva frase final l'Informe de l'OCDE: *“Increasing administrative responsiveness is an essential challenge for advanced industrial democracies.”*

Finalment, el *Mestratge de gestió pública* i el *Curs de nous funcionaris directius* destinen més de 150 hores als tallers d'idiomes i informàtica. L'aprenentatge de noves tecnologies és un factor clau en la formació dels directius, ja que han de treballar en un entorn en què progressivament van introduint-se tots els elements relacionats amb les noves tecnologies de la informació i de la seva comprensió i adaptació depenen els resultats. Amb tot, caldria centrar-se en qüestions organitzatives i no tant en un aprenentatge a nivell d'usuari d'un processador de textos o d'un full de càlcul, coneixements que ja s'haurien de presuposar o adquirir fora d'aquest àmbit formatiu (gairebé es podria dir el mateix pel que fa al coneixement de llengües estrangeres).

Però una cosa és el programa i les intencions sobre el paper i l'altra ben diferent com és impartit pel professorat i com és apreciat pels receptors. Sovint no és fàcil trobar qui pugui impartir matèries tan diverses i amb un contingut tan determinat, en la línia que postulen els especialistes. És per això que en els diferents programes oferts hi ha una certa coincidència de professorat i sembla que no sigui fàcil d'aconseguir els for-

54. Les directrius fixades per la NASPAA i la IASIA abracen tant els objectius del programa com la seva organització i el seu contingut específicament formatiu. Els programes considerats en aquest treball compleixen, a grans trets, els criteris de formació, però tenen mancances en els aspectes organitzatius.

madors adequats. No sempre l'experiència en un alt càrrec públic comporta els coneixements pedagògics i de continguts adients, no sempre una bona base didàctica va acompanyada d'una orientació oportuna de la matèria, no sempre un perfil curricular apropiat coincideix amb una persona realment capacitada per a la formació. Potser el que cal és que prèviament es formin els formadors.

En un intent d'aconseguir les persones adequades per a cada matèria, tots els programes opten per una elevada rotació del professorat. El principal avantatge és que es maximitza per a cada tema la preparació del professor i, per extensió, la satisfacció dels assistents. Els desavantatges, però, també són importants, sobretot si no es produeix una bona coordinació entre ells (dificultat en el seguiment de les classes, repetició de temari, desconexió entre els temes...).

Els professors són persones que treballen en l'àmbit de l'Administració pública i que, juntament als seus coneixements sobre temes concrets, també aporten la seva experiència i donen una orientació més pràctica a les classes. La major part d'aquests professors estan desvinculats de l'organització del programa i la seva participació en ell es limita únicament a l'explicació d'uns temes determinats. D'entre els diferents cursos, només en el de funció gerencial d'ESADE els professors tenen una relació més directa amb la institució. Aquest criteri, que a priori pot semblar poc important, és considerat per la NASPAA. Els programes seran millors qualitativament si existeix un nucli de professors dedicats de manera exclusiva a l'organització i coordinació dels programes.

El temari s'imparteix en uns horaris que es configuren a partir de la disponibilitat del professorat i que són causa de força queixes dels assistents, tal i com es veurà posteriorment en l'avaluació. S'acostumen a programar classes intensives d'una sola matèria per aprofitar la presència del professor i, en ocasions, això també repercuteix en la distribució dels temes al llarg del pla d'estudis.

El *Mestratge de gestió pública* i els dos cursos de l'EAPC (*Coneixements bàsics en funció directiva* i *Funció directiva*) són els únics que

presenten assignatures obligatòries i assignatures optatives (en un nombre molt reduït, però). Els altres només imparteixen cursos obligatoris. La possibilitat que els participants en els cursos confeccionin el seu propi itinerari acadèmic hauria de ser tinguda en compte per les diferents institucions, ja que permet maximitzar les necessitats d'aquells. Aquesta modalitat no implica que el programa deixi de ser generalista i s'equipari als programes específics, sinó que en el conjunt dels programes que es proposen a un grup heterogeni es pot individualitzar la formació en funció dels interessos particulars.

La metodologia seguida per tots els programes és una combinació de classes teòriques complementades amb una bibliografia recomanada de cada matèria, amb d'altres més pràctiques que es basen en l'estudi de casos i en la discussió i el debat. En tots els cursos la proporció de teoria és superior a la pràctica, tot i que s'estan fent esforços per invertir-ho (augmentant la discussió de casos, treballant en base a l'experiència dels participants...).

2.3.

L'avaluació

L'avaluació és l'anàlisi de la pertinença, idoneïtat i eficiència d'un programa, podent-se realitzar abans, durant i/o després d'haver-lo conclòs. Així, l'avaluació hauria de formar part del procés de planificació del programa, hauria de servir de retroalimentadora per crear la possibilitat de rectificar-lo o reorientar-lo, hauria de ser capaç de descobrir alternatives que optimitzessin la consecució dels objectius buscats, hauria de valorar aspectes d'establiment, formulació, execució, eficiència, eficàcia, cost, acceptabilitat, i hauria d'ocupar-se d'aquells que s'han beneficiat del programa valorant en quina mesura de quina manera i per què. (Cohen i Franco, 1988, pàg. 69)

Enfront al model clàssic que contemplava l'avaluació com un procés posterior la programació/planificació (avaluació era el mateix que investigació), ha sorgit des dels anys vuitanta un tipus d'avaluació més moderna, en la qual planificació i avaluació avancen paral·lelament. Aquest segon tipus d'avaluació

presenta la dualitat següent: posa molt d'èmfasi en la recollida sistemàtica i científica de la informació i, alhora, centra la seva anàlisi en els judicis de valor. Sobre la base de la informació de què es disposa, l'avaluador ha d'emetre un judici de valor i donar resultats i conclusions concrets. Alvira Martín (1991) defineix aquest tipus d'avaluació com:

“Evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa/intervención, basándose en información empírica recogida sistemática y rigurosamente.” (Alvira Martín, 1991, pàg. 10-11)

L'avaluació pot tenir propòsits de millora de gestió, de valoració de canvis fets en un programa, de planificació, d'identificació de formes de millora, de suport a un programa en oposició a un altre, de valoració d'una particular hipòtesi científica o un principi professional pràctic, d'influenciació d'un o altre programa, d'alertar els organitzadors d'un projecte sobre la necessitat de modificar-lo, expandir-lo o retallar-lo (Rossi-Freeman, 1985, pàg. 38, 50-53).

En definitiva, doncs, es pot parlar de tres tipus d'avaluació:

- L'avaluació relativa a la conceptualització del programa.
- El seguiment de la implementació del programa.
- La valoració de la utilitat del programa.

Cada avaluació dependrà del propòsit específic pel qual es faci; les preguntes i els procediments que es prenguin també dependran de si el programa subjecte a avaluació és una intervenció innovadora, una modificació o una expansió d'un esforç ja existent. És innegable l'interès de qualsevol de les seves vies per aconseguir que l'actuació empresa pugui ser valorada, i per tant, “coneguda” pels propis organitzadors.

Garson i Daley (1995) destaquen la importància de l'avaluació en els programes de formació. En el món de la gestió pública existeix encara un cert escepticisme sobre la utilitat d'alguns programes i, segons aquests autors, s'ha de demostrar que la formació és un servei rendible. Per aconseguir-ho descriuen diferents tipus d'avaluació en funció de si es realitzen seguint un o més dels següents paràmetres:

- Satisfacció: els participants avaluen el programa, els professors i el contingut segons una escala que va de molta satisfacció a molta insatisfacció. Al final s'inclouen preguntes obertes per obtenir crítiques i suggeriments concrets.
- Aprenentatge: és un tipus d'avaluació que pretén ser objectiva i que es concentra únicament en què s'ha après. La finalitat de qualsevol programa és que els participants adquireixen coneixements i que assimilïn les matèries; per això aquest enfocament se centra en el procés educatiu. La informació s'aconsegueix amb proves escrites, realització de projectes i simulacions,... i també amb preguntes de caire més subjectiu sobre si realitzarien algun altre curs de característiques similars, sobre si creuen que el que han après s'adequa als objectius del programa...
- Comportament: mesura el grau en què els programes han modificat la manera com els participants desenvolupen les seves tasques (nous sistemes de treball, les relacions amb els altres membres de l'organització...). L'avaluació des d'aquesta perspectiva es realitza de diverses maneres; amb l'estudi de grups de control, amb indicadors com l'absentisme laboral...
- Efectivitat: avalua l'impacte que l'aprenentatge que una persona té en el conjunt de l'organització.

Tots els programes generalistes que s'han descrit han potenciat la fase d'avaluació. Aquesta ha deixat de ser un procés rutinari i orientatiu per convertir-se en un sistema de recollida d'informació que té una gran fiabilitat. L'avaluació és actualment un factor estratègic de gran valor perquè incideix en tots els aspectes d'un programa, des de l'establiment d'uns objectius fins al contingut del pla d'estudis, passant per l'organització, i permet millorar la seva qualitat.

L'avaluació consta bàsicament d'enquestes que els alumnes responen un cop ha transcorregut totalment o parcialment el curs. Es trata, doncs, d'una avaluació a posteriori que dóna uns resultats concrets que es tindran en compte en futures edicions. No hi ha un sistema institucionalitzat d'avaluació simultani que permeti modificar certs aspectes a mesura que avança el curs. Malgrat això, els diferents programes instrumenten alguns mecanismes per obtenir informació de manera informal i poder d'aquesta manera incidir en el propi desenvolupament del curs.

Aquests mecanismes es fonamenten en el contacte directe entre els alumnes i algun responsable del programa, que està sempre a la seva disposició per escoltar qualsevol comentari o opinió que manifesti el grup o una persona en particular.

La metodologia emprada pels diferents programes per avaluar és la següent:

a. *Curs sobre coneixements bàsics en funció directiva i Curs sobre funció directiva (EAPC)*

Es reparteix un qüestionari amb preguntes obertes i tancades per avaluar cada assignatura i cada professor. Respecte de l'assignatura, hi ha 18 preguntes tancades que pretenen captar el grau de satisfacció/insatisfacció de l'alumne i que es divideixen en quatre grups diferents:

- Objectiu i continguts
- Metodologia i materials
- Ambient i condicions
- Utilitat.

L'avaluació dels professors consta de 8 preguntes tancades que abracen qüestions relatives als seus coneixements i a l'estil amb què dona les classes.

Adicionalment hi ha dues preguntes obertes en les quals l'alumne ha d'indicar aspectes positius i negatius de l'assignatura i també del professor.

b. *Curs per a la formació de nous funcionaris directius (EAPC)*

Finalitzades les tres primeres fases de la segona edició del curs es reparteix als alumnes un qüestionari que té per objecte rebre suggeriments que permetin millorar la qualitat de futures edicions del programa. En aquesta s'inclouen preguntes relatives a:

- Aspectes generals: distribució i ordre d'impartició dels temes, temps dedicat a cada àrea temàtica, idoneïtat o no dels períodes formatius, relació entre els alumnes, relació entre els alumnes i el personal docent i de l'EAPC, horaris i durada del

curs i tasques de coordinació i suport per part del personal de l'EAPC.

- Les pràctiques a l'empresa privada: període en què es van realitzar i durada, adaptació o no de les expectatives i la preparació dels alumnes a les tasques directives, temes de la gestió privada que podrien incloure's al programa, grau d'integració a l'organització, aspectes positius i negatius de fer les pràctiques.
- Aspectes específics de cada assignatura: nivell de dificultat dels temes, correspondència amb les expectatives de l'alumne, metodologia, punts forts i punts dèbils.
- Valoració dels professors: coneixements, preparació de les classes, estil de presentació.

c. Funció gerencial a les administracions públiques (ESADE)

L'avaluació es realitza després d'haver acabat cada mòdul. Es reparteix un qüestionari que combina preguntes obertes i tancades centrades en tres aspectes diferents:

- Opinió general sobre el mòdul i els serveis que s'ofereixen.
- Opinió sobre els professors.
- Opinió sobre els casos pràctics.

L'avaluació general incideix en els punts forts i els punts dèbils del mòdul (què és el que més agrada i el que modificarien) i també se centra específicament en els temes (quins s'afegirien i quins se suprimirien). Posteriorment també s'interroga sobre la infraestructura i la logística que envolten el mòdul (qualitat i quantitat del servei de bar i de restaurant, suport del personal a càrrec del programa, material pedagògic, mitjans audiovisuals i opinió sobre les aules).

En relació als professors, s'avaluen tant les seves aptituds com el contingut de la matèria que imparteixen. Aquests reben una qualificació d'inadequat, regular, bé, molt bé o excel·lent en temes com contingut, utilitat, estil de presentació i nivell conceptual de la matèria; també quant al ritme de treball, mètode docent, claredat en l'exposició, interès, disposició al diàleg i compliment dels objectius fixats per part del professor.

Finalment, es recull informació sobre la satisfacció o insatisfacció dels alumnes en relació amb els casos proposats. L'avaluació incideix tant en la idoneïtat o no del cas, com en la presentació i exposició que d'aquest n'ha fet el professor.

d. *Mestratge en gestió pública* (UAB)

En finalitzar cada trimestre la direcció del *Mestratge* reparteix enquestes per avaluar cada un dels professors que han donat classes (a cada un li correspon un qüestionari).

Cada qüestionari es divideix en tres parts i les dues primeres es componen de preguntes tancades. En la primera part s'interroga sobre la preparació del professor, la seva eficàcia a comunicar els coneixements i la seva disponibilitat en el tracte. També s'incideix en l'adequació de la bibliografia recomanada i el compliment o no dels objectius establerts a principi de curs.

La segona part se centra en l'assignatura, en la seva importància en el conjunt del programa, en el sistema d'avaluació, en el grau de dificultat i en el seu caire teòric o pràctic.

La tercera part està formada per tres preguntes obertes que demanen l'opinió de l'alumne respecte a què consideren que ha estat el millor i el pitjor de l'assignatura i, finalment, tenen l'oportunitat de fer els comentaris i els suggeriments que desitgin.

Com pot apreciar-se, les coincidències en el sistema d'avaluar entre els diferents programes són força importants. Tots ells utilitzen l'enquesta i la seva tipologia acostuma a ser mixta, combinant les preguntes tancades amb les obertes, però predominant les primeres. Les preguntes tancades són ràpides i fàcils de respondre, ja que permeten fer una codificació molt útil i adient per al tractament de dades. A més a més, garanteixen la comparabilitat entre les respostes i s'eviten males interpretacions de les preguntes. Tenen l'inconvenient, però, de forçar les persones a simplificar les seves opinions i de condicionar la mateixa pregunta als resultats que es poden obtenir. Les preguntes permeten expressar-se lliurement i no condicio-

nen la resposta de l'alumne, però això dificulta la comparació de resultats.

Davant els avantatges i els inconvenients de cada un dels tipus d'enquesta, la major part dels programes han intentat maximitzar els primers i minimitzar els segons i han elaborat un qüestionari mixt. Amb aquestes preguntes tots els programes obtenen informació sobre quatre aspectes diferents:

- El programa en general.
- Assignatures en particular.
- Professorat.
- Infraestructura.

Cal matisar, però, que la intensitat amb què es tracten aquests elements no és la mateixa. Hi ha algun dels punts que no sempre és tocat amb la importància que es mereix. Les enquestes de l'EAPC dels cursos de funció directiva no fan massa referència a l'adequació o no dels equipaments i dels serveis que ofereix la institució. En l'actualitat, una gran part de les queixes dels alumnes té a veure amb la idoneïtat o no dels equipaments i dels serveis que complementen el programa. Ambdós són aspectes fonamentals de la qualitat d'un curs de formació i no poden ser en cap cas menystinguts.

El qüestionari del *Mestratge de gestió pública* és més breu que els altres i això en limita els resultats que se'n poden extreure, ja que la informació que s'obté és menor. Malgrat això, les preguntes obertes donen la possibilitat de completar les limitacions de les preguntes tancades. S'incideix especialment en la valoració del professor i de l'assignatura, però hi ha poques referències a la infraestructura i a l'organització del programa, ja que el propi sistema d'avaluació, basat en el qüestionari individual d'assignatures i professors, impedeix una avaluació més general que informi sobre l'adequació del programa globalment considerat.

El *Curs per a la formació de nous funcionaris directius* ha elaborat un qüestionari força detallat que actua com un vertader sistema de recollida d'informació que cerca alternatives amb l'objectiu de millorar la qualitat i l'aprofitament de la formació. Els quatre

punts anteriorment assenyalats són ben tractats i només manca alguna referència a la utilitat que per als alumnes té la realització del curs en la realització de les seves tasques diàries a la feina.

Aquest programa inclou també una sèrie de preguntes sobre l'estada en pràctiques dels alumnes en una empresa privada. La valoració que fan d'aquest període és molt interessant i és essencial per programar futures estades en properes edicions del curs. L'experiència dels alumnes en aquestes organitzacions de gestió pública es plasma en un full avaluatiu que més tard és ponderat i avaluat.

Tot i que el *Mestratge de gestió pública* no avalua aquesta part del seu programa d'una manera formal (amb enquestes) també rep informació, encara que parcial i fragmentada, a través de reunions informals amb els alumnes d'alguns dels seus responsables. En qualsevol cas, sempre és millor obtenir respostes i donar solucions a un qüestionari ben estructurat.

Els responsables del de *Funció gerencial a les administracions públiques* donen una importància especial a la fase d'avaluació. Un bon exemple és el detall a què arriben en el seu qüestionari. A l'avaluació dels casos que es proposen cal unir també l'interès a saber l'opinió dels alumnes sobre aspectes més logístics. Igual que en l'anterior programa, hi manca fer referència a la utilitat que, per als assistents, té la matèria que troben en el seu treball diari.

Com ja s'ha dit anteriorment l'avaluació formal s'acompanya d'una avaluació informal que pren la forma de xerrades dels responsables dels programes amb els alumnes i en les quals s'intenta copsar el clima de la classe, detectar possibles o potencials problemes i obtenir informació sobre qüestions que no apareixen a les enquestes. Les avaluacions informals tenen les mateixes conseqüències que les més formals; fins i tot podria dir-se que produeixen efectes més directes degut a la seva immediatesa.

En els programes de formació és essencial que es vagin trobant solucions als problemes que es van detectant en les avaluacions. La correcció de les disfuncions que apareixen ajuda a millorar la qualitat del programa i, al mateix temps, dóna més credibilitat

en el conjunt de l'àmplia oferta de programes que actualment existeix.

Atès que totes les enquestes fan referència amb més o menys detall als quatre aspectes anteriorment assenyalats –programa, assignatura, professorat i infraestructura– és interessant exposar les principals conclusions a les quals es pot arribar després de l'anàlisi de les avaluacions dutes a terme en els programes de formació de directius públics de caire generalista.

- Una elevada rotació de professors és avaluada negativament pels alumnes.
- Es prefereixen les classes pràctiques, basades principalment en l'estudi de casos, en l'intercanvi d'experiències i en discussions i debats.
- La infraestructura (equipaments i serveis) és un element al qual no s'acostuma a donar gaire importància i que en canvi és essencial en la valoració de la satisfacció de l'alumne.
- La durada del curs ha de permetre continuar amb el treball dels alumnes.
- Classes excessivament llargues (4 hores) disminueixen el rendiment.
- Les matèries tradicionals de gestió pública (recursos humans, gestió de serveis, polítiques públiques i economia) es consideren necessàries.
- Existeix un gran interès per matèries com anàlisi cost-benefici, avaluació de polítiques públiques, control de gestió, màrqueting, sistemes d'informació, idiomes, polítiques de qualitat, tècniques de comunicació i habilitats directives.
- Tot i tenir importància, l'àrea jurídica perd protagonisme.
- El clima de treball, participació i relació entre els alumnes acostuma a ser sempre molt ben valorat, la qual cosa influeix directament en l'aprofitament del curs.

L'avaluació no acaba o no hauria de fer-ho en el moment en què s'entrega el diploma o certificat als alumnes. L'objectiu dels programes és formar directius actualment en exercici o persones que en un futur poden ocupar aquest càrrec. És aconsellable que s'enquesti les persones que fa un cert temps van realitzar algun dels programes sobre la utilitat que ha tingut per a elles haver-lo fet i sobre l'impuls que ha donat a les seves carreres. En

aquesta línia, el *Mestratge de gestió pública* està realitzant actualment un estudi sobre la base d'unes enquestes repartides a les quatre primeres promocions a temps complet sobre la influència del *Mestratge* en el seu itinerari professional i la valoració que ara en fan des de la perspectiva del temps transcorregut.

2.4.

Estudi de les necessitats formatives

La primera etapa de tot procés de formació és la de fer un estudi d'aquestes necessitats per a cada organisme o departament que vulgui formar al seu personal. Aquest imperatiu és recollit per tots els estudiosos del tema i és reiterat a la presentació del *Catàleg de l'oferta formativa per a l'Administració pública a Catalunya* (1990):

“Cal reconèixer amb exactitud quines són les deficiències o necessitats que existeixen en relació, tant a les diferents funcions que s'executen, com a les persones que les realitzen i als objectius departamentals, institucionals, etc., que es volen obtenir. Si no partim d'un diagnòstic de necessitats abans de dissenyar els programes de formació, les activitats formatives no seran adequades a les característiques i mancances de la Institució.” (Aoiz, 1990, pàg. 4)

El fet, però, és que sovint aquesta etapa és obviada, es fa amb retard o una vegada feta no és integrada dins dels programes ja definits. A l'hora de fer l'anàlisi, doncs, d'aquests programes, no podem deixar d'esmentar el projecte que el maig de 1990 l'Escola d'Administració Pública de Catalunya encarregà a la consultora Price Waterhouse, per a la detecció de les necessitats formatives dels funcionaris de la Generalitat de Catalunya i també el que el maig de 1995, amb la mateixa finalitat, realitzà un equip format per tècnics de l'EAPC i assessors d'Estudis de Formació Continuada de la Fundació Bosch i Gimpera.

L'estudi de necessitats realitzat per Price Waterhouse s'articulava en funció d'un doble objectiu:

—Inventariar els coneixements i habilitats necessaris per al personal dels diferents organismes depenent de la missió principal i nivells de rol.

—Identificar el grau de formació individual dels actuals funcionaris per mostreig i, per tant, esbrinar el marc de necessitats formatives.

Price Waterhouse féu una llista de temes prioritaris per incloure en un programa per a formació de directius (també pel rol dels tècnics i dels executors —segons la seva classificació—), on es barrejaven qüestions de diferents nivells: informàtica per a directius; qualitat de servei; redacció d'informes, disseny de circuits i processos administratius; organització i gestió administrativa; legislació sobre competències del Departament; anglès; direcció de reunions; gestió i control de projectes, anàlisi de viabilitat; elaboració i control de pressupostos; lideratge; tècniques de presentació/conferències, habilitats de comunicació interpersonal; legislació sobre funcionaris públics; procediments d'atenció al ciutadà.

Es van fer entrevistes a 13 secretaries generals i 37 direccions generals i/o organismes de primer nivell, i van enviar-se 1489 qüestionaris a funcionaris de diferent nivell —entre els quals hi havia també els directius—⁵⁵ segons mostreig aleatori individual. A partir d'aquest material es contrastaren una sèrie de diferències entre el grup d'entrevistats (que formen el grup SG) i el grup de funcionaris que van respondre el qüestionari (que formen el grup F). Així, sorgiren una sèrie de temes que eren considerats com a molt importants pel grup SG i davant els quals el grup F no mostrava un especial interès. Es tractava de qüestions econòmico-financeres (1); d'aspectes relacionats amb la comunicació amb els mèdia (2); i de temes de deontologia i tècniques d'entrevista (3). Segons Price Waterhouse aquesta divergència s'explicaria en el primer cas pel fet que o bé el grup F es considerava suficientment capacitat en aquests temes o bé no ho considerava dins de les seves funcions. En el segon cas, Price Waterhouse afirmava que potser el grup F no tenia en aquells moments necessitat d'aquestes habilitats co-

55. Caldria saber quin és per Price Waterhouse el perfil del directiu públic, (el que sí que és clar és que es troba, per ells, per sota dels secretaris i directors generals), però no hem trobat cap especificació de com són definits els rols de directiu, tècnic i executor dels quals es parla al llarg de l'estudi.

municatives, però que, en canvi, prendrien més importància en el futur.⁵⁶ A l'estudi no es feia cap referència a les valoracions divergents en els altres dos temes.

En el sentit contrari (qüestions importants per al grup F, però no per al grup SG), es dóna una varietat que Price Waterhouse va englobar en dos blocs, dels quals no realitzà, però, cap valoració.

—Habilitats específiques: base de dades; Llei de procediments administratius; tramitació d'expedients; redacció de propostes; llenguatge administratiu; català.

—Habilitats més generals: tècniques d'organització, presa de decisions; processos de comunicació; tècniques d'expressió verbal i escrita, participació en grups, treball en equip.

Sobre la base de les entrevistes i els qüestionaris, Price Waterhouse elaborà un pla de formació, dividit en diferents àrees, que englobaria les necessitats formatives dels funcionaris de la Generalitat de Catalunya a escala del rol-directiu:

- Informàtica i sistemes.
- Diversos (idiomes/estadística/deontologia).
- Economia, comptabilitat i finances.
- Comunicació.
- Llenguatge administratiu.
- Gestió de projectes.
- Processos administratius.
- Gestió de personal.
- Atenció al ciutadà.
- Legislació.

56. Des de Price Waterhouse es pensava que potser els funcionaris responien a les enquestes pensant en les necessitats de treball actual, mentre que els nivells més alts pensaven estratègicament en el funcionari del futur. Però sembla ben estrany que els directius d'avui no vegin la necessitat de les relacions amb els mitjans de comunicació. Potser s'haurien d'haver esbrinat més les causes en lloc de fer només suposicions, i, posats a fer-ne, potser es tracta més aviat que els "directius" a qui s'envià el qüestionari efectivament no han de tractar directament amb els mitjans de comunicació i sí els seus directors i secretaris generals respectius, perquè ells són els veritables directius.

Això es contrasta, segons la importància a escala de secretaries generals i direccions generals o bé segons els propis funcionaris, així com també segons la importància destacada donada per a alguna àrea en concret des dels diferents departaments de la Generalitat.

Pel que fa al primer aspecte es pot observar com els propis directius donen molta més importància a les necessitats formatives pel que fa al català que des de les secretaries generals i direccions generals. Aquestes estimen prioritaris els coneixements d'economia, finances i comptabilitat, els quals són poc valorats pels directius enquestats; el mateix passa pel que fa a temes de comunicació (com ja s'ha vist més amunt), gestió de projectes, lideratge, recursos humans, negociació. En canvi, els directius mostren un alt interès en diversos temes de llenguatge administratiu (concretament en la redacció d'informes i la redacció de propostes), processos administratius (organització, treball en equip i presa de decisions) i especialment per temes referents a la legislació sobre procediments administratius, mentre que les secretaries generals i direccions generals posen més èmfasi en qüestions europees. Finalment es donen coincidències de valoració en els temes relacionats amb l'atenció al ciutadà, legislació sobre les competències del departament, règim jurídic de l'Administració i informàtica.

Sembla clar que des de les direccions generals i secretaries generals s'és més teòric i potser es coneix poc la realitat de les necessitats dels propis directius, mentre que aquests valoren molt les eines que els són útils per a la feina diària, la qual per altra banda caldria veure si coincideix massa amb el que els teòrics diuen que és el rol del directiu. Sembla més aviat que el que aquests reclamen és un tipus d'habilitats del que Strand (1989) anomenaria el directiu administrador, que no pas dels altres tipus de directiu, productor, innovador o integrador. Així, potser s'ha d'entendre que aquest és el tipus de directiu que domina dins l'Administració catalana?,⁵⁷ o és més aviat que no

57. Sembla, en canvi, que almenys en teoria sí que es tenen clares les línies de canvi, i es parla entre els directius de la necessitat de tenir un caire d'innovació, d'adaptabilitat a les possibilitats de les noves tecnologies, a ser agent de canvi, imaginatiu, entusiasta, a aspirar a assolir una gestió eficaç dels assumptes públics...

s'ha triat prou bé el perfil a qui es dirigien i s'han pres per directius purs executius? Nosaltres ens remetem a la nota número 55 i diríem que la manca de definició del rol de directiu pot haver portat a consideracions errònies.

Per tot això, és important no només parlar de les necessitats formatives del directiu d'una organització determinada,⁵⁸ sinó que cal també definir quina és la situació concreta d'aquests directius en cada Administració i establir prèviament una definició de l'organització, dels seus objectius estratègics, de les seves tendències. S'ha de pensar, per altra banda, que no es parteix del no-res; un pla ha de tenir en compte la realitat existent i integrar-la a fi de modificar-la, reconduir-la o simplement millorar-la. I encara tenir present el fet que no només s'han de contemplar les necessitats de formació dels formadors i les necessitats dels clients als quals va adreçat el servei o producte de l'Administració de referència. En el seu estudi no sembla que Price Waterhouse hagi aconseguit aquestes fites, no perquè no s'ho hagi proposat, sinó perquè potser no ha seguit els paràmetres adequats.

No es vol entrar aquí en una valoració en profunditat de l'estudi de Price Waterhouse, però es posa en dubte que, ja no només la metodologia emprada, sinó els resultats que se n'han obtingut, constitueixin un element útil per a l'elaboració d'un pla de formació i no creiem que les expectatives de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya s'hagin vist satisfetes. No es qüestiona la professionalitat de la consultora, però sí el seu coneixement de l'Administració pública.

Respecte a l'estudi fet per la pròpia EAPC i la Fundació Bosch i Gimpera, cal dir que va més enllà que l'estudi de Price Waterhouse i no se centra únicament en l'avaluació de les necessitats formatives, sinó que té també per objectiu establir una metodologia en l'anàlisi d'aquestes necessitats, de tal manera que

58. Price Waterhouse fa referència a les divergències dels diferents departaments per sobre o per sota de les apreciacions globals i n'observa algunes divergències que potser, d'aprofundir-se, podrien aportar una millora en tenir en compte aquestes especificitats que de cap manera no podem negligir.

pugui aplicar-se de manera generalitzada a les diferents organitzacions públiques.

La metodologia que es proposa parteix de la recollida d'informació sobre els canvis organitzatius i normatius que afecten en l'actualitat o en un futur pròxim l'organització o la unitat que s'analitza. Posteriorment es recomana una entrevista amb els seus responsables i la recollida d'informació documental per tal de poder definir els objectius d'aquella organització i obtenir dades sobre el personal. Finalment, s'incideix especialment en la detecció d'aquelles àrees que són especialment importants i prioritàries per establir quines són les necessitats de formació.

Com una primera aproximació als resultats d'aquest informe pot afirmar-se que aquests estan força d'acord amb el que, tal i com s'ha pogut veure al llarg dels apartats anteriors, molts autors han afirmat. En primer lloc, s'estableix que els directius públics, com a catalitzadors del canvi a l'Administració pública, han de participar activament i liderar les accions formatives. En segon lloc, s'incideix en què la formació dels directius ha de basar-se principalment en el desenvolupament de les habilitats que es consideren pròpies dels gestors (sobretot la direcció de personal), i en l'actualització de coneixements. Finalment, es reafirma la funció de l'EAPC com a òrgan competent per a oferir formació i assessorar els departaments de formació de les organitzacions públiques.

Malgrat que les conclusions definitives de l'estudi no han estat encara publicades, és innegable l'interès que un estudi d'aquestes característiques té, ja que, com s'ha observat al llarg de la nostra exposició, el principal problema dels programes que s'ofereixen és la poca adequació a les necessitats de les persones que en són receptores.

III. Valoracions i propostes

1.

Valoració crítica del panorama actual de la formació de directius a Catalunya

La formació és una inversió costosa, tant per a l'organització que hi destina diners i temps dels formadors com per a la persona que ha de fer l'esforç d'alliberar-se de tasques professionals i familiars durant el període de durada del programa. No es pot malbaratar aquesta inversió col·lectiva. Cal ser aquí i ara, més que mai, eficients, eficaços i innovadors.

Al llarg de la segona part d'aquest treball s'ha exposat quina és l'oferta formativa per a directius públics a Catalunya, la qual actualment és focalitzada en cinc grans programes de formació destinats a aquest perfil professional:

- El Programa MGP de la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la UAB.
- Els tres programes de l'EAPC del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya.
- El *Curs de funció gerencial* ofert per ESADE.

De la seva exposició i anàlisi es podrien destacar diferents aspectes a tall de valoració crítica final.

1.1.

La selecció

La selecció dels participants és una de les parts més importants dels programes de formació i, en canvi, s'observa una absència, en alguns casos, i defectuosa aplicació, en d'altres, d'un mètode adequat de selecció. Les conseqüències d'aquesta man-

cança són directes i molt negatives, ja que davant de perfils personals i professionals tan divergents el contingut del programa es presenta inadequat, quantitativament i qualitativament, la metodologia emprada en la presentació dels professors no s'adapta a les característiques dels participants i, finalment, els objectius que inicialment es fixen són impossibles d'assolir perquè la formació no es vincula a uns llocs de treball concrets.

Freqüentment es dóna una gran heterogeneïtat entre els assistents als programes:

- Provenen de nivells/càrrecs diferents i/o exerceixen funcions diverses: ens podem trobar un funcionari del grup B al costat d'un funcionari del grup A amb un nivell 28, un cap de negociat del qual depenen pocs recursos humans i financers al costat d'un cap de servei o d'un coordinador d'àrea o de districte amb un alt poder de decisió, un pressupost elevat i una gestió de recursos humans i materials complex. Per altra banda, mentre que potser uns han de tractar amb qüestions de tipus fonamentalment financer, uns altres ho han de fer amb temes primordialment de gestió de recursos humans.
- Provenen de departaments i àrees diferents: les necessitats d'un directiu d'un centre hospitalari o universitari —amb estructures de burocràcies professionals— i les dels departaments de comerç, consum i turisme, o de justícia —amb estructures de burocràcies maquinals—, les necessitats d'un tinent d'alcalde i les d'un cap de secretaria tècnica o les d'un adjunt a la gerència d'economia d'una universitat tenen poc a veure, fora de trets generals.
- Provenen de perfils curriculars, quant a la seva formació, ben diversos:⁵⁹ llicenciats en dret, ciències econòmiques, geologia, història, enginyers industrials, químics, ciències polítiques (extret de la llista de participants de la 6^a promoció de l'MGP), que sens dubte dificulten la feina del professor per ajustar-se a les bases dels participants.

59. No som pas contraris a l'intent de multidisciplinarietat; valorem la diversitat com un enriquiment d'enfocaments, de punts de vista, que necessàriament ha de revertir en una major creativitat i un major ventall de solucions. S'ha d'acabar el temps en què la funció pública superior estava monopolitzada per llicenciats en dret i després en econòmiques, però cal, a l'hora de confeccionar un programa de formació, tenir-ho en compte i fer-ne les adaptacions oportunes.

L'heterogeneïtat fa ben difícil, si no impossible, deduir-ne quin perfil de directiu hi ha implícit i veure quin tipus de pedagogia pot ser la més adequada,⁶⁰ això sense entrar a parlar de les temàtiques concretes pel que fa a continguts, valors i habilitats. De fet el que sembla que es dóna és una manca d'un pla general de formació en totes les seves vessants.

Els criteris de selecció són bàsicament l'entrevista, el currículum i la presentació d'un assaig sobre els motius pels quals es vol participar en el programa. De tots ells, el més decisiu és, sens dubte, el primer dels tres. En l'entrevista s'ha d'entreveure la motivació de la persona i els representants del programa han de poder construir-ne el perfil personal i professional per tal que dins de l'heterogeneïtat que ja existeix en un curs amb persones que provenen de diferents llocs de treball i diferents àmbits, hi hagi també una homogeneïtat⁶¹ pel que fa a les característiques del treball que desenvolupen. La finalitat d'una selecció seriosa és obtenir un grup amb un perfil similar al que s'ofereix una formació de qualitat.⁶² Però sobretot en la selecció cal tenir en compte els objectius⁶³ que regeixen el programa i el perfil professional a qui va destinat; d'altra manera qualsevol tècnica patirà d'inadequació.

60. El mètode pedagògic que s'utilitzi pressuposa un tipus determinat de directiu; segons s'emfatitzi en els coneixements, en les experiències pràctiques, en l'autoformació o en les tècniques de gestió, s'estarà formant un directiu més reflexiu o més executiu, i tot plegat també comportarà un o altre tipus de professorat.

61. En la selecció del *Curs de funció gerencial a les administracions públiques* d'ESADE es busquen persones que prenguin decisions, que gestionin conflictes, que siguin responsables d'uns resultats i, en menor grau, que desenvolupin tasques d'especialista. Amb aquests quatre criteris s'assegura l'homogeneïtat de perfils en els grups que assisteixen al curs i es maximitza el seu rendiment.

62. No és admissible que els qui accedeixin als cursos siguin els qui primer s'hi apunten, els qui el seu cap vol promocionar o els qui vol treure's de sobre per una temporada; aquestes coses passen i és primordial que els serveis o àrees de recursos humans de cada departament o de cada organisme planifiquin la formació del seu personal, també dels seus directius, i futurs directius.

63. Etxebarria (1989) deia que la formació es caracteritzava pel fet de servir uns objectius concrets, per la satisfacció d'unes necessitats requerides per un tipus de funció, pel fet d'orientar-se des de la demanda de l'organitza-

Tots els programes mostren un creixent interès per part dels seus responsables per realitzar una avaluació seriosa amb el propòsit de detectar quins han estat els errors, les mancances, els encerts i els aspectes superflus. Tot i que es tracta d'una avaluació a posteriori, els seus resultats són tinguts en compte i es corregeixen per millorar la qualitat de futures edicions. Caldria, però, que les enquestes es repartissin també durant el curs perquè tinguessin un efecte retroalimentador que permetés la rectificació, la reorientació o el descobriment d'alternatives per optimitzar la consecució d'objectius abans no fos massa tard. Caldria també considerar i demanar l'opinió i les valoracions del professorat pel que fa als diferents aspectes del programa: establiment, formulació, execució.⁶⁴

Paral·lelament a l'avaluació formal, representada bàsicament per les enquestes, és convenient que els programes duguin a terme una avaluació més informal però que acostuma a donar més i millor informació que la primera. Aquest segon tipus d'avaluació permet apreciar millor quin és el "clima" de la classe i explica algunes de les disfuncions que es detecten en les enquestes i a les quals no es troba una explicació.

També l'avaluació als professors, que tots aquests programes duen a terme, hauria de permetre anar millorant el servei que s'ofereix per aconseguir anar perfilant l'estructuració de con-

ció, segons les seves necessitats i mancances. També Zapico (1989) insistia (vegeu primera part d'aquest treball) en el fet que a l'hora de plantejar-se la formació de funcionaris directius, no s'hauria de pensar en un programa que tingui un disseny universalment aplicable, sinó en l'objectiu que es vol aconseguir i en la unitat administrativa a la qual es vol adreçar.

64. Tal com assenyala Deligny (1989) ha de complir unes finalitats a curt termini centrades en la millora de la productivitat en donar-se una major adaptació al lloc de treball i a la seva evolució, a mitjà termini en contribuir a la consecució dels objectius del servei, i a llarg termini en valorar les carreres dels individus gràcies a les possibilitats de requalificació i promoció que s'obren.

tinguts i el sistema pedagògic més idoni. En aquest sentit s'insisteix en la necessitat de la formació de formadors, bàsica si es vol anar cap a una ampliació del ventall de professionals preparats per exercir aquesta tasca.⁶⁵

1.3.

La definició

Així mateix caldria insistir en el fet que es dóna una absència de definició clara de a quins llocs de treball van dirigits aquests programes; de fet no es té en compte en la relació de llocs de treball la vessant formativa. Hi ha una mancança de definició, ja no només del perfil del directiu públic, sinó també del lloc. Quins coneixements, habilitats i valors requereix el lloc d'assessor, de director d'una empresa pública, de director general, de gerent municipal?

En fer un estudi sobre les necessitats formatives s'hauria de vincular el lloc de treball a les activitats que s'hi hauran de portar a terme, al nivell de dificultat dels problemes a tractar, al nivell de capacitat exigida, al nivell d'autonomia, a les mancances que es tenen si qui ocupa el lloc és un advocat o un economista, un geògraf o un biòleg, si té una formació humanista o tècnica.

S'hauria, doncs, de parlar de cursos en els quals s'aprofundís en matèries relacionades amb el treball a efectuar. Això faria necessari un coneixement del lloc concret, per la qual cosa s'hauria d'efectuar una anàlisi del lloc i una descripció de les necessitats en cada cas. A la vegada s'haurien de tenir en compte les demandes creades en un lloc determinat, provocades per l'evolució, els canvis o la reorientació que es volgués donar a un perfil concret; en aquest cas s'hauria d'incidir especialment en les actituds i valors, perquè una simple ampliació de coneixements no genera una evolució si es conserva la mateixa cultura organitzacional.

65. Aquesta no és una tasca fàcil. Sovint es tracta de professionals que no tenen la docència com a activitat principal, per la qual cosa no poden tenir, ni se'ls pot exigir, una preparació en formació. D'altra banda també cal tenir en compte que en configurar el *casting* del programa sempre s'hi vol introduir algunes "estrelles" per fer-lo més atractiu, la qual cosa, però, no assegura que siguin les persones més idònies, no tant per manca de capacitat, sinó que sovint es tracta de manca de temps a esmerçar en la preparació i impartició dels cursos.

Finalment també s'hauria de considerar la participació dels centres de formació en la planificació i definició d'estratègies dins la política de recursos humans i no com a components aïllats i centrats únicament en la implementació. El programa formatiu, així, quedaria absolutament integrat dins el conjunt.

1.4.

Les conseqüències

Les conseqüències que es deriven de la participació en els programes de formació són la principal causa de frustració i d'insatisfacció entre els assistents. Aquesta desmotivació prové de dos aspectes diferents. D'una banda, la no vinculació de la formació als llocs de treball deriva en el fet que els assistents als programes no puguin aplicar els coneixements, habilitats i tècniques que han après en el desenvolupament diari de les seves tasques. D'altra banda, la realitat demostra que els programes tenen una influència relativa en la carrera administrativa i que no sempre s'aconsegueix la promoció interna.

Per tal d'evitar aquests resultats negatius, que augmenten la ineficiència i la ineficàcia de les organitzacions, seria convenient que a més a més de vincular la formació als llocs de treball (la qual cosa implica un replantejament integral de les polítiques de personal) s'establissin convenis de col·laboració entre les direccions dels diferents programes i algunes institucions, de tal manera que les persones que han rebut una formació específica, de dins i de fora de la funció pública, tinguessin prioritat a l'hora d'ocupar càrrecs per als quals tenen una major preparació.

Cal evitar situacions en què els anteriors caps bloquegin la promoció o les iniciatives d'aquells que han accedit a aquests programes de formació (ens referim en aquest cas a aquells que ja pertanyen a la funció pública) pel temor que els prenguin el lloc de treball o evidenciïn disfuncions, en comptes d'aprofitar aquest potencial per millorar la pròpia gestió.

En definitiva, doncs, caldria reclamar als organismes ofertadors de programes de formació per a directius públics, una se-

lecció seriosa i coherent dels participants en els cursos, un model eficaç d'avaluació utilitzant tant les aportacions dels alumnes com dels professors, una definició clara dels llocs per als quals se'ls està formant i, per tant, l'establiment d'un lligam entre aquesta formació i les conseqüències que hagi de tenir a nivell de carrera administrativa.

2.

Propostes de correcció dels aspectes crítics

La formació és una forma d'inversió sobre el capital humà d'una organització i, per tant, ha de pressuposar elements de creixement i d'enriquiment per a les persones. La instrumentització de les polítiques de formació ha de ser coherent amb polítiques de recursos humans vinculades als continguts específics de reclutament, selecció, acollida, disseny de carrera i promoció professional, retribució, incentivació i motivació, comunicació..., i a la vegada amb els objectius estratègics de tota l'organització com a conjunt. La inexistència d'estratègies a l'organització, o d'una política general de formació, o la presència del que Etxebarria, citant Metcalfe, defineix com a circumstàncies, perspectives i objectius contradictoris (Etxebarria, 1989), deriva en una política que revela la manca de voluntat per implicar els recursos humans en les estratègies de l'organització, la indefinició d'aquestes estratègies o la incapacitat per implementar-les. La formació, en conseqüència, rau en una llista de programes realitzats en resposta a allò que es considera intuïtivament com una necessitat o sobre la base del que sembla una bona idea, i acaba donant-se la pràctica d'anar exhaurint el pressupost sobre l'acumulació d'activitats més o menys suggestives que en el seu conjunt ofereixen un panorama incoherent i de dubtosa utilitat (Etxebarria, 1989, Samaniego i Díaz, 1995). La formació resulta així un instrument inadequat, per les falses expectatives que desperta; ineficaç, pels resultats que comporta, i ineficient, pel cost que representa.

La formació s'ha d'entendre com adequació per tal de millorar la relació persona-lloc de treball, i per tant, ha d'incidir en aquells moments clau en què aquesta relació es manifesta: el reclutament, la preselecció i selecció, l'adjudicació de la persona al lloc de treball, la mobilitat tant horitzontal com vertical

i el manteniment dels recursos humans;⁶⁶ i això és vàlid no només a nivell directiu sinó de tot el conjunt de persones que integren l'organització. El servei de formació ha de participar des de la tecnestructura en la formulació de les estratègies de l'organització, l'adopció del model organitzatiu i els paràmetres de disseny amb ell coherents, així com la planificació dels recursos humans de l'organització. Ha d'executar la diagnosi de les necessitats formatives dels recursos humans, i finalment, ha de proveir la formació.

L'eficàcia de la política formativa depèn del seu resultat, del seu impacte dins l'organització; així:

a) L'elaboració d'un pla de formació global que respongui als objectius estratègics de l'organització i a les seves necessitats, sense oblidar la motivació dels funcionaris públics objecte dels diferents programes. *b)* Una política de formació de formadors que proveeixi de professionals capaços d'implementar els programes en els seus diferents vessants. *c)* La incorporació de sistemes de seguiment i valoració, tant externs com interns, en resposta als objectius formulats per a cada programa que en possibiliti el seu coneixement i l'anàlisi sistemàtica de les experiències realitzades amb la seva incorporació a la cultura de l'organització, constitueixen un element primordial.

a) És essencial l'elaboració d'un pla de formació com a instrument per garantir la coherència i l'eficàcia dels diferents programes, com a instrument per aconseguir resultats, com a instrument per oferir un panorama global de formació on es puguin inserir els programes sectorials específics per a directius que no quedin desvinculats de la cultura de l'organització, i que a la vegada responguin a les necessitats concretes de cada institució i cada moment donat.

L'existència d'un pla pressuposa tenir clars els objectius i els resultats que es volen aconseguir, el tipus de directiu que es vol for-

66. La promoció és un dels aspectes importants a tenir en compte dins aquest procés; evitarà que el recent format marxi cap el sector privat: en la formació es dona una confluència d'interessos, els de l'Administració per tenir bons directius i els dels participants en els programes per aconseguir un bon lloc de treball. Cal aprofitar el potencial d'aquesta combinació i no crear falses expectatives que portaran al descrèdit.

mar, el perquè se'l forma, i quines sortides se li ofereixen. Cal garantir una coherència amb el model de funció pública que s'estigui duent a terme i amb tot el conjunt de polítiques d'adequació que conformen el pla i que inclouen aspectes de comunicació, acollida, retribució, motivació, selecció i promoció; en definitiva, tot allò que es relaciona amb la integració de l'individu. La manca d'una visió global inutilitza qualsevol actuació que es faci i els aspectes formatius no se'n poden deslligar.

No n'hi ha prou a fer molts cursos si no se sap a què responen. Cal veure com s'integra dins el pla general la formació de directius, quin paper juguen aquests en relació als altres nivells de l'Administració, quin paper tenen els diferents agents i actors –formadors, polítics, alts càrrecs, directius, sindicats, personal tècnic...– en la seva planificació, quant s'inverteix en formació; en definitiva, cal una formulació de polítiques globals i coherents dels recursos humans integrada dins les línies estratègiques de l'organització.

b) Com ja hem comentat abans, un dels problemes més evidents en analitzar els programes de formació de directius, és que el cercle de professors d'especialistes en el tema dedicats a formació no és molt ampli. Cal preguntar-se en quina mesura es disposa de personal adequat per constituir-se en professors.

Aquesta manca de professionals no només és preocupant a l'hora d'aconseguir un bon equip per a cada programa, sinó que pot portar a la reproducció de defectes: els professors universitaris esdevenen massa teòrics, els directius “posats a professors” massa desordenats i poc pedagògics. Es fa indispensable iniciar un pla de formació per a formadors que “recicli” els professors existents i pugui formar com a bons professionals noves generacions de formadors en gestió pública, provinents, potser, del millor de cada programa.

Una bona política de formació de formadors ens permetria d'aconseguir ampliar el ventall de professors existents i augmentar-ne la qualitat. No es pretén tenir dubtes sobre les temàtiques de què són especialistes, però sí pel que fa a la vessant pedagògica. Així, caldrà que aquests professors tinguin coneixements sobre:

- Mètodes d'ensenyament (saber quan i com utilitzar-los).
- Aspectes de comunicació dins l'aula.
- Objectius educatius (la seva planificació, categorització, disseny i selecció).
- Mitjans audiovisuals (avantatges i limitacions).
- Formació d'adults (característiques psicopedagògiques i psicosocials d'aquest col·lectiu).
- Tècniques didàctiques (tècniques participatives, dinàmica de grups, dramatitzacions, simulacions, estudi de casos).
- Control i orientació individual.
- Elaboració de material didàctic.
- Elaboració d'instruments d'avaluació (recollida sistemàtica d'incidències, qüestionaris d'avaluació intermèdia, pautes d'observació).
- Programació (fixació d'objectius i continguts generals del curs, específics del bloc, operatius de la sessió).

Aquesta és una tasca que ja han començat, entre d'altres, l'EAPC, amb un programa *In Company Training* dirigit a responsables de formació, l'INAP, amb un programa destinat a responsables de gestió de recursos humans, i l'Ajuntament de Barcelona amb cursos com per exemple el de formació de formadors, d'atenció al públic o de formació de gestors de la formació, i que convindria que fos ampliat a tots els àmbits de la formació. Es fa imprescindible superar l'època en què ensenyaven experts en la matèria però no en pedagogia; el professor es triava entre els mateixos companys de feina perquè era "el millor" i per tant ensenyava als seus propis companys com a signe de "recompensa" i reconeixement, generant el rebuig; s'impartien coneixements de manera passiva a través de xerrades o classes magistrals. Cal de manera imperativa aconseguir formar bons formadors, preparar per a la direcció del treball, per a la direcció de l'organització, per a la direcció del grup humà.

Seria convenient també evitar l'excessiva rotació de professorat que imparteix les matèries en tots els programes, ja que augmenta la descoordinació i els temes apareixen fragmentats i desconnectats els uns dels altres. La formació de formadors ajudarà a corregir aquest aspecte.

c) Organitzar un seminari o unes jornades sobre les darreres

i/o més adequades tècniques avaluatives en el camp de la formació dins l'Administració pública seria una iniciativa que de segur tindria una molt bona acollida entre molts professionals.

A l'hora d'avaluar caldria recollir la informació no només a partir de qüestionaris als alumnes, sinó també al professorat, així com als mateixos tècnics que han elaborat el programa. El professorat podria fer una breu radiografia del grup, veure l'adequació i grau de compliment dels objectius proposats, valorar el desenvolupament del programa, el grau d'adaptació a la metodologia proposada, la infraestructura i organització, les incidències, opinar sobre els aspectes que s'haurien de mantenir i els que s'haurien de modificar, així com sobre els aspectes més positius i més negatius del conjunt del curs.

També el mateix programa pot realitzar una avaluació respecte al diagnòstic –pel que fa a l'anàlisi de lloc de treball, a l'anàlisi del col·lectiu i a les seves necessitats de formació–, respecte a la pròpia programació –els seus objectius, continguts, metodologia, recursos humans i materials, els aspectes més positius i negatius–, i del propi sistema d'avaluació –del model seguit, dels alumnes, dels professors, dels coordinadors.

Però el més important per a una bona avaluació és tenir uns objectius mesurables; si l'objectiu ha estat definit en termes de resultats que es volen obtenir, mesurar-los donarà una idea sobre quin percentatge d'èxit s'ha aconseguit. Amb aquesta finalitat cal un seguiment a curt i a mitjà termini de l'eficàcia i la validesa de la formació impartida, un seguiment de l'aplicació pràctica: als sis mesos veure si ha servit d'alguna cosa, fer una sistematització d'aquest seguiment, d'aquells a qui s'ha format, i intentar detectar quins canvis s'observen en el tipus de "discurs" dels directius que han passat pel programa de formació... –en el terme d'unes tres o quatre edicions el nivell d'enriquiment pot ser important–; aleshores ja només caldrà la voluntat de fer els ajustaments, les reorientacions o els canvis oportuns.

Com s'ha vist a la primera part d'aquest treball, els diferents teòrics donen tota mena d'orientacions basades en els seus estudis específics. Malgrat la manca, encara, d'un aprofundiment sobre les possibilitats d'innovació en la gestió dins l'Ad-

ministració pública, no hi ha dubte que no es parteix del no-res, que de línies d'actuació possibles no en manquen, que la necessitat de millora és evident –les pressions internes i externes en aquest sentit són nombroses–, sembla que hi comença a haver una visió de cap on es vol anar. Així, doncs, “només” cal integrar la formació dels directius públics –com la de la resta del personal– dins els paràmetres estratègics, organitzatius i humans dels diferents organismes públics, de manera que aquests recursos humans se sentin formar part de la raó de ser del servei públic i per tant responguin als objectius i a la filosofia que els legitima com a tal. En termes a Mendoza (1989), si existeix la visió, l'estratègia clara de cap on es vol anar, la pressió, la capacitat dins la pròpia organització i la comunicació entre el nivell polític i administratiu –que haurien d'assegurar uns directius públics òptims–, es té tot per fer possible el canvi cap a una Administració pública amb capacitat de resposta davant la complexa i canviant societat actual.

IV. Bibliografía citada

Allison, Graham T. Jr. (1983). "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", a Stillman, R.J., *Public Administration. Concept and Cases*. Houghton Mifflin Co., Boston.

Álvarez Álvarez, Julián (1987). "Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos", a *Documentación Administrativa*. núm. 210-211, INAP, Madrid, maig-setembre.

Alvira Martín, Francisco (1991). *Metodología de la evaluación de programas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, col. Cuadernos Metodológicos, 2.

Amiel, Michel, Bonnet, Francis, i Jacobs, Joseph (1993). *Management de l'Administration*, De Boeck Université, Brusel·les.

Aoiz, M. Rosario, dir. (1990). *Catàleg de l'oferta formativa per a l'Administració pública a Catalunya*, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, Barcelona.

Arenilla Sáez, Manuel (1995). "La estructura de la Administración pública: análisis, evaluación y propuestas", a *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid.

Baena de Alcázar, Mariano (1985). *Curso de ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid.

Bermejo Cabrero, Fernando (1989). "Las relaciones de puestos de trabajo y la laborización de la función pública", a *Civitas, Revista española de derecho administrativo*, núm. 62, abril/juny, pàg. 229-241.

Billon, Alain (1989). "L'enseignement de la gestion à l'ENA de

París”, a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 52, París, octubre-deseembre.

Cádiz Deleito, José Luis (1987). “Notas sobre la carrera profesional del funcionario público”, a *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, INAP, Madrid, maig-setembre.

Caiden, Gerald E. (1988). “La vitalité de la réforme administrative”, a *Revue Internationale des Sciences Administratives*, núm. 3, vol. LIV, Brussel·les, IISA.

Cannac, Yves, i Crozier, Michel (1993). “La crise de l'État”, *Le Monde*, 30 de març de 1993, a Boyé, Michel, Ropert, Gérard, *Les compétences dans les services publics*, Les Éditions d'Organisation, París.

Carnelutti, Alexandre (1989). “La formation des agents de l'État aux affaires européennes”, a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 52, París, octubre-deseembre.

Cohen, Ernesto, i Franco, Rulando (1988). *Evaluación de proyectos sociales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Coster, Peter (1993). “Formación de gestores y directivos públicos”, a *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, Madrid.

Cruz Ferrer, Juan de la (1984). *La función pública en Estados Unidos*, INAP, Madrid, col. Biblioteca Básica de Administración Pública, XVIII.

Deligny, Jean-Louis (1989). “Professionalisme et formation dans les administrations publiques”, a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 52, París, octubre-deseembre.

EAPC (1985). *Programa de formació. Setembre-deseembre de 1985*. Generalitat de Catalunya, EAPC, Barcelona.

EAPC (1985). *Programa del Curs per a la formació de nous funcionaris directius*, Generalitat de Catalunya, EAPC, Barcelona.

Echebarria, Koldo, i Losada, Carlos (1993). *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat, col. Estudis, 4, Barcelona.

Eguiagaray, Juan Manuel (1992). "Apertura del encuentro", a *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP, Madrid, 1992.

Engelbert, Ernest A. (1986). *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*, International Association of Schools and Institutes of Administration, USA.

ESADE (1995). *Programa de funció gerencial a les administracions públiques*, Barcelona, 1995.

Etxebarria, Luis E. (1989). "Panorama y perspectivas de la formación de empleados públicos en Europa", a *La formación para la Administración local en los 90*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Férez, Manuel (1989). "La formación de personal en las administraciones locales", a *La formación de personal directivo en el Ayuntamiento de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Fraisse, Robert M. (1989). "L'administrateur public, juriste et manager", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51. París, juliol-setembre.

Garson, G. David i Daley, Dennis M. (1995). "Personnel Training and Development", a *Handbook of Public Personnel Administration*, Marcel Dekker Inc. Nova York.

Gortner (1977). *Administration in The Public Sector*, John Wiley and Sons, Nova York.

Greffe, Xavier (1989). "La formation des fonctionnaires à l'économie publique: pour un nouvel agenda", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 52, París, octubre-desembre.

Gunn, Lewis (1987). "Perspectives on Public Management", a *Managing public organizations*, Ed. Kooiman, Jan, i Eliassen, Kjelt A. SAGE, Londres.

Gutiérrez Reñón, Alberto (1987). "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas", a *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, INAP, Madrid, maig-setembre.

Henry, Nicholas (1989). *Public Administration and Public Affairs*, Prentice-Hall International, Nova Jersey.

INAP. *I Master en gestión de la Administración pública*, INAP, Madrid, Escuela de la Función Pública Superior.

Jabes, Jack, i Zussmann, David (1989). "La cultura de las organizaciones en las burocracias públicas", a *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, vol. 56, març, IISA/INAP.

Lascoumes, Pierre (1989). "Pour une formation à la "Gouvernementalité", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51, juliol-setembre, París.

Lecheler, Helmut (1989). "Le rôle du droit dans la formation des fonctionnaires en Allemagne Fédérale", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51, juliol-setembre, París.

López, Jordi, i Gadea, Albert (1995). *Servir al ciudadano*, Gestión 2000, S.A., IVAP, Barcelona.

Losada, Carlos (1992). "Las experiencias de las empresas consultoras y escuelas de negocios", a *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP, Madrid.

MAP (1988). *Reflexiones para la modernización de la Administración*, MAP, Madrid, 1988.

MAP (1992), *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública* (Encuentro internacional en El Escorial, 10-11 de junio de 1991), MAP, Madrid.

MAP (1993), *Modernización administrativa y formación*, (Seminario internacional, INAP, Madrid, 29-31 octubre de 1991). MAP, Madrid, 1993.

Matas, Jordi (1995). *Els alts càrrecs: política i Administració a la Generalitat de Catalunya*, EAPC, col. Estudis, 16, Barcelona.

Mattioni, Angelo (1993). "Formación y mejora de la Administración pública", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid.

Mendoza, Xavier (1989). "L'actualitat de la formació a les administracions públiques", a *Documents de Formació*, núm. 1. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Metcalfe, Les (1989). *Public Accountability and Policy Effectiveness: A Meta-Power Perspective*, IPSA, Oslo.

Metcalfe, Les (1990) *Public Management: from Imitation to Innovation*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

Metcalfe, Les (1993). "Desarrollo de la gestión pública", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid.

Metcalfe, Les, i Richards, Sue (1987). *Improving Public Management*, SAGE, Londres 1987.

Millet, John D. (1954). *Management in the Public Service. The quest for Effective Performance*, McGraw-Hill, Nova York-Londres.

Mintzberg, Henry (1973). *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, Barcelona.

Mogín, M. Teresa (1992). "Objetivos y estrategias de modernización en la Administración pública", a *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP, Madrid.

Morey, Andrés (1989). *La selección de personal en la Administra-*

ción pública, Institut Valencià d'Administració Pública, Conselleria d'Administració Pública, València.

NASPAA (1992). "Standards for Professional Master's Degree Programs in Public Affairs/Policy/Administration", *Commission on Peer Review and Accreditation*.

Neville-Rolfe, Marianne (1993). "Papel e importancia de la formación europea integrada en políticas de personal nacionales", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid.

Nieto, Alejandro (1985). "Los estudios sobre la Administración pública. La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada", a *Documentación Administrativa*, núm. 200, INAP, Madrid.

Nutt, Paul C., i Backoff, Robert, W. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders*, Jossey-Bass, coop., Sant Francisco.

OCDE (1987). *Administration as Service. The Public as Client*, OCDE, París.

OCDE (1991). *La Administración al servicio del público*, OCDE, 1991.

Perry, James L. (1989). "Challenges Confronting Public Administration", a *Handbook of Public Administration*, Josey Bass, San Francisco.

Pollit, Christopher (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Prats i Català, Joan (1989). "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas", a *La formación de personal directivo en el Ayuntamiento de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Quermonne, Jean-Louis (1993). *L'organització administrativa de l'Estat*, EAPC, col. Estudis, núm. 14, Barcelona.

Rabin, Jack; Vocino, Thomas; Hildreth, W. Bartley, i Miller, Gerald J., ed. (1995). *Handbook of Public Personnel Administration*. Marcel Dekker, Inc., Nova York.

Raingear de la Bletiere, Louis-Marie (1989). "L'adéquation de la formation juridique des fonctionnaires aux réalités quotidiennes de la gestion", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51, juliol-setembre, París.

Richards, Sue (1989). "Former des managers pour la modernisation du service public"», a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51, juliol-setembre.

Richart, Juan Antonio (1993). "La formación como factor de la modernización y de la calidad de la Administración", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid.

Richart, Juan Antonio (1992). "La formación en habilidades directivas: el INAP, sus experiencias y programas", a *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP, Madrid.

Rodríguez Casanueva, Manuel (1992). "Formación permanente e integral y competitividad", a *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP, Madrid, 1992.

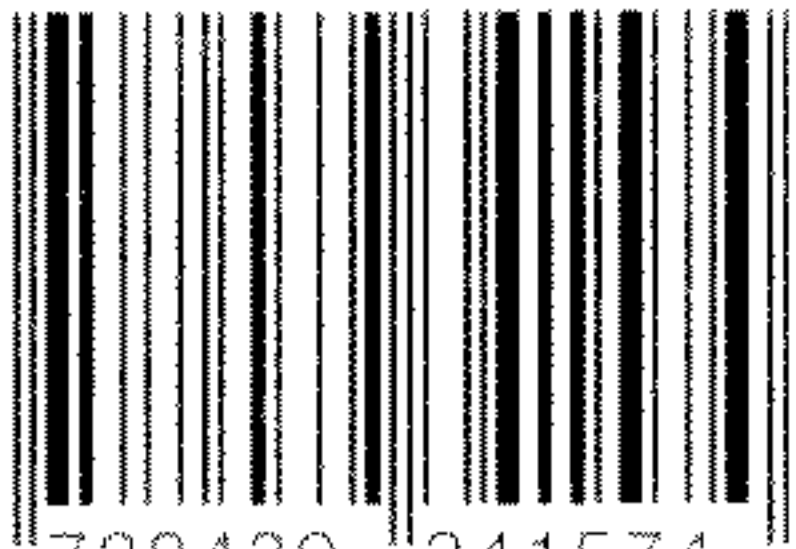
Rodríguez Fernández, Andrés (1995). "El problema de los recursos humanos en la Administración pública", a *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid.

Rodríguez Fernández, Andrés (1995). "Hacia una nueva cultura en la Administración pública", a *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid.

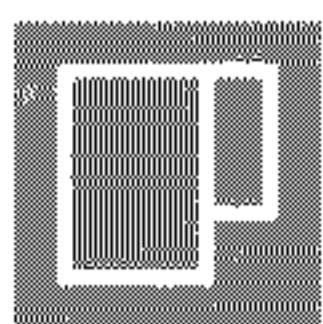
Rosenbloom, David H. (1989). "Le rôle des études de cas aux États-Unis", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 52, París, octubre-deseembre.

- Rossi, H. Peter, i Freeman, E. Howard (1985). *Evaluation Systematic Approach*, SAGE, Londres, 1985.
- Samaniego, Carlos, i Díaz Bretones, Francisco (1995). "Selección, formación y desarrollo de carreras en la Administración pública", a *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid.
- Sánchez Santa-Bárbara, Emilio (1995). "Estilos de dirección en la Administración pública", a *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid.
- Siedentopf, Heinrich (1993). "Formación de directores y gerentes públicos en Alemania", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid.
- Spiers, M. (1975). *Techniques and Public Administration: a Contextual Evaluation*, Fontana Collins, Glasgow.
- Starling, Grover (1982). *Managing The Public Sector*, The Dorsey Press, Illinois.
- Trosa, Sylvie (1989). "Les formations a la gestion au sein de l'Administration", a *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 51, París, juliol-setembre.
- Wake Carroll, Barbara (1990). "Politics and Administration: A Trichotomy?", a *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, núm. 4, vol. 3, octubre, Boston.
- Wart, Montgomery van; Cayer, N. Joseph, i Cook, Steve (1993). *Handbook of Training and Development for the Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Zapico Goñi, Eduardo (1989). "La formación del funcionario en las administraciones locales," a *La formación de personal directivo en el Ayuntamiento de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

ISBN 84-393-4157-1



9 788439 341574



Col·lecció «PAPERS DE RECERCA», 4