

Els escenaris de la gestió
pública del segle XXI

Francisco Longo
Tamyko Ysa
(*editors*)

**ELS ESCENARIS DE LA GESTIÓ
PÚBLICA DEL SEGLE XXI**

Barcelona, 2007



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

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Els **Escenaris** de la gestió pública del segle XXI. - (Estudis; 26)

Bibliografia

ISBN 978-84-393-7623-1

I. Longo, Francisco, ed. II. Ysa Figueras, Tamyko, ed. III. Escola d'Administració Pública de Catalunya IV. Col·lecció: Estudis (Escola d'Administració Pública de Catalunya); 26

1. Administració pública - Direcció i administració

35.08



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

Sou lliure de:



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciator (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior.

Això és un resum del text legal de la llicència completa

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>

A fi de contribuir a una major sostenibilitat ambiental l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web (www.epc.cat)

© 2007, Francisco Longo, Tamyko Ysa

D'aquesta edició:

© 2007, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: novembre de 2007

ISBN: 978-84-393-7623-1

Dipòsit legal:

Fotocomposició: Màster Graf, SL

Impressió: Gràfiques Cuscó

SUMARI

Autors	11
I. Introducció. Els directius públics davant dels reptes de la governança contemporània	15
<i>Francisco Longo</i>	
II. L'Estat relacional i la transformació de les administracions públiques	33
<i>Xavier Mendoza i Alfred Vernis</i>	
III. Visió general del sector públic a Europa: dimensió, competitivitat i govern de qualitat	57
<i>Hans Martens</i>	
IV. Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública ..	75
<i>Koldo Echebarria</i>	
V. La gestió per a resultats en les organitzacions públiques...	99
<i>Albert Serra</i>	
VI. La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats.	133
<i>Tamyko Ysa, Xavier Padrós i Àngel Saz-Carranza</i>	
VII. Innovació tecnològica i administració electrònica	171
<i>Enric Colet</i>	
VIII. Liderar en l'àmbit públic	197
<i>Carlos Losada</i>	

IX. Direcció pública i gestió del compromís dels professionals	221
<i>Manel Peiró</i>	
X. La gestió pública com a discurs de valors	249
<i>Francisco Longo</i>	
XI. Conclusions	283
<i>Francisco Longo</i>	
XII. Bibliografia	289

TAULES

Taula 1.	Impostos com a percentatge del PIB (2006)	59
Taula 2.	Índex de competitivitat mundial	61
Taula 3.	Índex de competitivitat mundial aplicat a la UE-25	62
Taula 4.	Tres models d'Estat a Europa	63
Taula 5.	Índex de regulació administrativa	64
Taula 6.	Índex de control estatal	65
Taula 7.	Diferència entre la recaptació i el consum del sector públic com a percentatge del PIB	66
Taula 8.	Índex de percepció de la corrupció de Transparency International (2005)	70
Taula 9.	Característiques dels tres sistemes de governança interorganitzativa	135
Taula 10.	Tipus ideals de partenariats	140
Taula 11.	Variables que defineixen el context	214
Taula 12.	Funcions del lideratge segons el context	215
Taula 13.	Modalitat i entorns de l'exercici professional (Mendoza, 1999)	226
Taula 14.	Integració de dues conceptualitzacions multidimensionals del compromís (Meyer i Allen, 1997)	233

FIGURES

Figura 1.	Les interseccions entre els tres sectors	35
Figura 2.	Relació entorn social, rol de l'Estat i model organitzatiu	37
Figura 3.	Relació entorn social, model d'Estat i model d'Administració pública	39
Figura 4.	Matriu de capacitat i abast de les institucions estatals .	51
Figura 5.	La GPR com a instrument de gestió	105
Figura 6.	La missió i l'objectiu en l'àmbit públic	109
Figura 7.	El cicle de gestió	113
Figura 8.	Cicle, components i interaccions de la GPR	114
Figura 9.	Integració del cicle de gestió pública	118
Figura 10.	Síntesi del cicle de gestió	119
Figura 11.	Partenariats de geometria variable	167
Figura 12.	Declaracions d'IRPF per Internet	185
Figura 13.	Sistema multicanal d'atenció al ciutadà	189
Figura 14.	Rànquing de serveis	189
Figura 15.	Representació dels valors de la mitjana dels criteris en cada clúster	244
Figura 16.	La confrontació de discursos de valors	272

NOTA DELS EDITORS

Aquest és un treball col·lectiu desenvolupat dins del marc de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE (IDGP) i del seu Grup de Recerca en Lideratge i Innovació a la Gestió Pública (GLIGP) per persones vinculades a diverses organitzacions: ESADE, Banc Interamericà de Desenvolupament, European Policy Centre, Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya i Robert. F. Wagner Graduate School of Public Service de la Universitat de Nova York. Cal considerar-lo, doncs, com a fruit d'aquesta rica col·laboració.

Volem agrair l'ajuda financera de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que, primer, per mitjà del concurs per atorgar ajuts a la investigació sobre Administració pública, va permetre sufragar part dels costos d'aquesta recerca i, després, n'ha decidit la publicació dels resultats.

Volem manifestar el nostre agraïment a aquelles persones que ens han ajudat perquè aquest treball arribés a la seva fi. Molts gestors públics i privats, i especialment els participants en el Màster en Direcció Pública (EMPA) d'ESADE, han estat una font valuosa d'informació actualitzada. Gràcies a tots ells i totes elles pel seu temps i per oferir-nos dades per proporcionar exemples i casos per a aquesta obra.

També volem agrair a totes les persones que treballen a l'IDGP el seu suport professional. Especialment, personalitzem aquest agraïment en Joat Henrich, que ha treballat en aquest projecte amb la qualitat que el caracteritza.

Finalment, volem fer un reconeixement especial de la tasca de suport a l'edició desenvolupada per Pau Mas, a qui manifestem la nostra gratitud per l'esforç, el rigor i la qualitat de la feina realitzada.

Francisco Longo i Tamyko Ysa
Barcelona, juliol de 2007

AUTORS

FRANCISCO LONGO (EDITOR)

Professor del Departament de Direcció de Recursos Humans i director de l'Institut de Direcció i Gestió Pública. Actualment, presideix el claustre del professorat d'ESADE. Consultor de diferents governs i organismes internacionals. Redactor de la Carta iberoamericana de la funció pública. Autor de nombrosos llibres i publicacions sobre les seves àrees de recerca: lideratge en el sector públic, disseny institucional i gestió pública de recursos humans. Autor de *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*.

TAMYKO YSA (EDITORA)

Professora de l'Institut de Direcció i Gestió Pública i del Departament de Política d'Empresa d'ESADE. Doctora en Ciències Polítiques i de l'Administració (UB), màster en Direcció Pública (ESADE), i màster en Sciences in Public Administration and Public Policy (London School of Economics). En l'actualitat, la seva investigació se centra en la gestió de partenariats publico-privats, aliances i xarxes; i l'anàlisi de polítiques públiques. És la investigadora principal del Grup de Recerca en Lideratge i Innovació a la Gestió Pública (GLIGP), reconegut per l'AGAUR. Autora de *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques; Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships; Governments and Corporate Social Responsibility. Public Policies beyond Regulation and Voluntary Compliance*.

ENRIC COLET

Professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública i del Departament de Direcció de Sistemes d'Informació d'ESADE. És llicenciat en Administració i Direcció d'Empreses per la UPC i màster en administració d'empreses per ESADE. Compagina la docència i la recerca amb la consultoria. Actualment, la seva investigació se centra en la innovació en el sector públic i en l'administració electrònica.

KOLDO ECHEBARRÍA

Gerent general i cap d'Efectivitat en el Desenvolupament de l'Oficina de Planificació Estratègica al BID, i representant a Xile del Banc. Doctor en Dret i diplomat en Estudis Europeus per la Universitat de Deusto (Bilbao), advocat i economista. Fou director de l'Institut de Direcció i Gestió Pública i professor del Departament de Política d'Empresa a ESADE; professor del College of Europe de Bruges; i, assessor del Govern espanyol en diferents reformes de la hisenda pública. Les seves àrees d'especialització són la reforma de l'Estat i la gestió de polítiques públiques.

CARLOS LOSADA

És des del 1988 professor del Departament de Política d'Empresa d'ESADE, especialista en funció directiva i gestió pública. Doctor en Administració i Direcció d'Empreses (ESADE) – Universitat Ramon Llull; llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona; diplomat per la Universitat de Harvard (John F. Kennedy School of Government). Ha publicat diversos articles i llibres sobre les seves àrees d'especialització. Ha treballat com a expert de les Nacions Unides en el Programa de desenvolupament de la gestió (PNUD) i en el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID). Actualment és director general d'ESADE.

HANS MARTENS

Director executiu de l'European Policy Centre. També treballa en qüestions relacionades amb l'agenda econòmica i social, inclosos la competitivitat europea i els models socials i econòmics europeus. Màster en Cièn-

cies Polítiques. Ha treballat en projectes d'assistència tècnica, afers industrials i assumptes europeus. Professor visitant a les universitats d'Århus i Copenhaguen (Dinamarca) en relacions internacionals i formació directiva. Les seves àrees d'especialització són la integració europea, els afers monetaris i les estratègies empresarials per al mercat europeu.

XAVIER MENDOZA

És membre fundador de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE i professor del Departament de Política d'Empresa. Doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials (Universitat de Barcelona) i llicenciat i màster en Direcció d'Empreses (ESADE). Ha realitzat estades d'estudi a la Wagner Graduate School of Public Service (Universitat de Nova York) i a l'European Institute of Public Administration (Maastricht, Holanda). En l'àmbit de la gestió pública, les seves àrees d'interès se centren en la modernització de les administracions públiques des d'una perspectiva relacional i en la gestió de les organitzacions públiques de professionals. Actualment és degà de l'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses, ESADE-Universitat Ramon Llull.

XAVIER PADRÓS

Llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona i màster en Dret de Catalunya per la Universitat Autònoma de Barcelona. Pertany al cos d'Advocats de la Generalitat de Catalunya i ha ocupat diversos càrrecs al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat, on en l'actualitat és director general de Contractació Pública. També és professor de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i ha publicat diversos treballs en matèria de dret públic, finançament autonòmic i contractació pública.

MANEL PEIRÓ

Professor del Departament de Recursos Humans i de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE. És doctor en Administració i Direcció d'Empreses per la Universitat Ramon Llull i llicenciat en Medicina i Cirurgia per la Universitat Autònoma de Barcelona. En l'actualitat, dirigeix l'Àrea de

Gestió Sanitària de l'Institut i la seva investigació se centra en la gestió sanitària i la gestió dels professionals.

ÀNGEL SAZ-CARRANZA

Doctor en Management Sciences per ESADE-URL, enginyer aeronàutic per l'Imperial College i diplomad en Cooperació Internacional al Desenvolupament. És investigador de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE i consultor, entre d'altres, per al Banc Interamericà de Desenvolupament i les Nacions Unides. Ha estat investigador visitant en el Research Center for Leadership in Action (Wagner School of Public Service, Universitat de Nova York), i ha treballat en desenvolupament i ajuda humanitària.

ALBERT SERRA

Llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona. Professor del Departament de Política d'Empresa i de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE, i director del Màster en Direcció Pública (EMPA) d'ESADE. Ha treballat com a gerent de serveis personals de l'Ajuntament de Barcelona, i com a consultor de diverses administracions nacionals i internacionals. Les seves àrees d'especialització són la direcció estratègica, les polítiques de benestar social i de serveis personals, i la gestió per a resultats.

ALFRED VERNIS

Doctor en Administració Pública per la Robert F. Wagner Graduate School of Public Service (Universitat de Nova York). Llicenciat en Ciències Empresarials i màster en Administració i Direcció d'Empreses (ESADE). Actualment és professor del Departament de Política d'Empresa, de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE i membre de l'Institut d'Innovació Social. Les seves àrees d'especialització són la planificació estratègica, la gestió del canvi en les organitzacions no lucratives, i la gestió de la col·laboració dels sectors públic i privat.

I. INTRODUCCIÓ. ELS DIRECTIUS PÚBLICS DAVANT DELS REPTES DE LA GOVERNANÇA CONTEMPORÀNIA¹

Francisco Longo

LA FEINA DIFÍCIL DE DIRIGIR EN LES ORGANITZACIONS DEL SECTOR PÚBLIC

Els directius públics enfronten actualment escenaris de dificultat creixent. Per una banda, hi ha la complexitat de molts dels problemes que les societats contemporànies traslladen als governs i les seves organitzacions: la inseguretat global, la desfeta dels sistemes educatius, les migracions, la crisi energètica, la convivència multicultural, l'accés a l'habitatge, els riscos sanitaris i mediambientals, la violència juvenil, la pobresa extrema, etc. És a dir, tot allò que ni les persones –individualment o associant-se privadament– ni els mercats són capaços de resoldre. Si pensem en aquesta classe de macroproblemes i en les seves múltiples derivacions en incidències i conflictes a diferents escales menors, trobarem que les agendes públiques estan més plenes de qüestions molt més difícils (*wicked* –maleïdes–, com en diuen els britànics) que mai abans.

Alhora, la complexitat es trasllada als mateixos sistemes de producció de respostes. Temps enrere, l'atribució de poder jeràrquic o l'ús del saber tècnic podien afrontar la majoria dels problemes. La combinació, en dosis variables, de la *potestas* del comandament i l'*auctoritas* de l'expert eren, ordinàriament, suficients. El primer recurs feia possible la coordinació eficaç dels mitjans i els processos necessaris per intervenir en cada cas. El segon permetia pressuposar l'encert de les respostes, nodrit per l'evolució impressionant del coneixement científic i tecnològic que es va produir, espe-

1. Aquest treball forma part de la recerca desenvolupada pel Grup de Recerca en Lideratge i Innovació a la Gestió Pública (GLIGP) reconegut per l'AGAUR (ref. 2005SGR 00043) en el marc d'un projecte finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, per mitjà d'ajuts competitius a la recerca en gestió pública. També és fruit del projecte del Ministeri d'Educació i Ciència (ref. SEJ2006-0096).

cialment, al llarg del segle passat. Tots dos, conjuntament, garantien la legitimitat de les intervencions. Avui, però, les coses han canviat bastant.

Una gran part dels problemes de l'agenda pública emergent –penseu en qualsevol dels camps que citàvem abans– no es poden resoldre amb solucions procedents dels magatzems del saber científicotècnic disponible. No es tracta només d'encertar en el diagnòstic i seleccionar les respostes que han demostrat abans la seva eficàcia. Són problemes d'un nou tipus, per als quals les societats humanes no han elaborat protocols o estàndards d'actuació, ni tan sols plans de contingència. Fins i tot el diagnòstic no està gens clar, perquè la definició mateixa del problema depèn de les diferents perspectives, lectures de la realitat i valors que hi concorren. Sovint es tracta de la classe de problemes que Schumacher anomenava “divergents”, és a dir, aquells en què com més coneixement expert s'aboca, més respostes diferents s'obtenen.

Això obliga a dissenyar intervencions que incorporen una part significativa d'aprenentatge i empeny els actors públics a assumir enfocaments més modestos, basats en l'assaig i la rectificació. Aquests tipus de plantejaments requereixen, d'una banda, disposar d'un instrumental d'avaluació poderós (només s'aprèn d'allò que s'avalua) i, d'altra banda, anar construint elements bàsics de consens entre les parts interessades, sense els quals no seria possible cap pas endavant. La participació social, en les diverses formes i modalitats, és, des d'aquest punt de vista, imprescindible per obtenir la legitimitat que ha perdut progressivament en molts terrenys la pretesa superioritat dels experts. I el fet d'haver de treballar en contextos participatius afegeix, sens dubte, un plus de dificultat a la tasca dels directius públics.

No és només la legitimitat tècnica de les respostes públiques que tendeix a afeblir-se en els casos esmentats. També ha entrat en crisi aquella part de legitimitat que derivava de l'eficàcia motriu del comandament jeràrquic. Si en èpoques anteriors l'atribució d'autoritat formal era suficient per assegurar la coordinació dels operadors situats sota una jerarquia comuna, avui aquesta garantia ha desaparegut en molts casos. La causa, cal buscar-la sobretot en l'increment del nombre d'actors implicats, i en la diversitat d'origens i d'adscripcions.

Efectivament, un nombre creixent de les intervencions públiques requereix, ja avui, la col·laboració de persones subjectes a diferents comandaments jeràrquics. De vegades, aquests actors pertanyen a la mateixa organització; creixentment, però, involucren persones d'organitzacions diferents. Sovint es tracta d'organitzacions que formen part del sistema públic, però no sempre. La implementació de polítiques públiques i la provisió de ser-

veis públics es produeixen, cada vegada més, mitjançant diverses fórmules de relació entre organitzacions del sector públic i d'altres que se situen en el sector privat, tant si actuen amb ànim de lucre com si no.

De vegades, en aquests arranjaments relacionals, la delimitació i l'estandardització dels rols de cada actor poden ser significatives. Cadascú sap allò que en principi li toca fer: finançar, produir, comprar, subministrar, regular, controlar. Això facilita les coses; tanmateix, fins i tot en aquests casos, l'exercici de l'autoritat formal es fa més complicat, més oblic, més indirecte. A més, però, no sempre aquesta claredat és possible. Quan s'afronten els problemes de l'agenda emergent, als quals al·ludíem abans, les relacions interorganitzatives donen lloc sovint a constel·lacions de treball de contorns molt més imprecisos. Normalment, utilitzem l'expressió "xarxes" per referir-nos a aquestes formes d'interacció en les quals la coordinació no queda garantida ni pels instruments de mercat ni per l'atribució de comandament jeràrquic. Les xarxes i la seva gestió són un tema recurrent en el debat de la gestió pública actual, però estem encara lluny de disposar d'un estoc de guies i regles de bona pràctica que permetin orientar prescriptivament la millora de l'actuació directiva en aquest camp particularment complex.

LA CRISI DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA BUROCRÀTICA I LA SEVA REFORMA

Davant d'aquesta evolució, els gestors públics es troben encara amb aparells administratius on tant les estructures, els processos i les maneres de fer com les cultures subjacents responen majoritàriament al vell paradigma burocràtic, nascut per respondre a entorns molt diferents dels actuals. Més o menys modernitzades en la superfície per la incorporació de les noves tecnologies, les organitzacions públiques mantenen, en el que és substancial, els elements de divisió i coordinació del treball que caracteritzen els models tradicionals de burocràcia pública: unitat de comandament, segmentació interna de base funcional, controls primaris sobre els procediments, centralització dels sistemes de presa de decisions, etc. Alhora, la cultura organitzativa tendeix a reproduir aquests trets de l'estructura en els models mentals i els sistemes de conviccions predominants durant dècades: el predomini d'un ordre formal sobre l'eficàcia material de les accions; l'oblit dels resultats i els impactes efectius; el distanciament impersonal de la realitat com a garantia de la neutralitat en la distribució dels béns públics; l'aversion a risc. Els marcs jurídics responen a aquests patrons estructurals i culturals, i creen entorns de rigidesa en els quals l'actuació dels directius es veu sotmesa a moltes restriccions.

Certament, al llarg de les últimes dues dècades, aquest panorama ha començat a canviar en molts països. Fins i tot, en alguns casos, sobretot en el món anglosaxó, s'han viscut reformes contundents de signe postburocràtic, que han transformat de manera significativa les estructures i el funcionament dels sistemes políticoadministratius. En d'altres casos, les reformes han estat més parcials o graduals, o s'han limitat a impregnar els discursos polítics i els canvis normatius, sense acabar d'arrelar-se en transformacions efectives de l'*statu quo*. La inadequació de les burocràcies públiques tradicionals a les exigències de millora de l'eficiència exigides per contextos pressupostaris restrictius ha estat, a criteri de la majoria dels experts, el fet determinant que ha impulsat en bona part aquestes reformes.

Sintèticament, es pot dir que aquests canvis han comportat la irrupció del *management* en les administracions públiques, l'adopció, per part d'aquestes, de models de gestió que, amb una clara inspiració en l'evolució de la pràctica empresarial en el sector privat, són més o menys reformulats i metabolitzats per tal d'aplicar-los al disseny de les estructures i pautes de funcionament de les organitzacions públiques. És important constatar que, des del primer moment, aquests processos van més enllà de la seva dimensió estrictament instrumental i incorporen, sovint de forma implícita i poc evident en la superfície, discursos alternatius de valors que tenen una forta càrrega contracultural pel que fa al paradigma burocràtic tradicional.

Tant les operacions compactes i integrades de reforma postburocràtica com els discursos que nodreixen estratègies més parcials o graduals de canvi en les administracions públiques es fonamenten en alguns elements centrals comuns, entre els quals es poden ressaltar els següents:

- Un conjunt d'orientacions simplificadores de l'aparell de normes, processos i estructures que caracteritza les burocràcies públiques. Formarien part d'aquest gran eix iniciatives com ara l'eliminació de normes innecessàries; la introducció de criteris d'anàlisi cost-benefici en la revisió de l'instrumental de controls sobre els procediments; l'ús de la reenginyeria de processos amb la finalitat d'agilitar-los; l'aplanament d'estructures eliminant capes jeràrquiques per fer més fluids els fluxos d'informació i alhora acostar el poder de decisió als operadors directes; el disseny de mecanismes més receptius per a la relació amb els usuaris dels serveis públics. De vegades, la utilització d'enfocaments de gestió de la qualitat ha afavorit la materialització d'aquests tipus de canvis.
- La descentralització de la gestió en unitats semiautònomes, els responsables de les quals reben facultats importants de gestió dels seus

recursos, alhora que es responsabilitzen de l'obtenció de resultats estandarditzats prèviament, en el marc de sistemes de planificació i control basats en l'avaluació del rendiment (*performance-oriented*). Aquesta orientació dóna lloc a dissenys contractuals de relació (contractes de gestió o semblants) sota el format principal-agent, l'expressió més característica dels quals és el model d'agències implantat en països com Suècia, el Regne Unit o Nova Zelanda, entre d'altres.

- La separació d'àmbits de responsabilitat entre la direcció política dels governs i els organismes públics i la direcció executiva o gerencial de les unitats de gestió esmentades, afavorida pels dissenys contractuals mencionats. Aquesta delimitació, gens fàcil, crea l'espai institucional de delegació (reconeixement del “dret a gestionar”, en expressió dels reformadors britànics), en el qual es fa possible l'exercici de la direcció pública, entesa com una funció dotada de contingut professional específic. L'aparició i el desenvolupament d'una direcció pública professional –nou actor, que no era present en la tradició burocràtica– és un dels trets més significatius d'aquestes reformes.
- La introducció de fórmules destinades a obrir el pas a la competència en la provisió d'alguns serveis públics. L'externalització (*contracting out*) de la gestió de serveis que abans prestaven empleats públics i que ara s'encomanen a empreses o organitzacions no lucratives, tot mantenint la titularitat i el finançament públic, n'és la modalitat més coneguda i estesa. Formen part, també, d'aquest eix de reformes, d'altres mesures com la separació entre el finançament i la provisió dels serveis amb l'obertura a la competència entre proveïdors públics o publicoprivats (característica de les reformes sanitàries), o la implantació dels xecs en els serveis educatius o assistencials, els quals traslladen directament la capacitat d'elecció i el poder de compra als usuaris.
- El desenvolupament de fórmules d'administració electrònica, l'impacte de les quals va més enllà de l'efecte modernitzador que la revolució de les TIC ha representat en moltes àrees del servei públic, sense canviar, però, seriosament, l'*statu quo*. Les possibilitats d'accés instantani i a distància dels ciutadans han començat a incorporar transformacions que interpel·len i qüestionen en profunditat els modes burocràtics d'actuar i fins i tot els models mentals que els han fonamentat durant dècades i les relacions de poder que s'han configurat al voltant d'uns i altres.

LA NECESSITAT D'INNOVAR. REPTES I RESTRICCIONS

Aquestes transformacions han tingut un desenvolupament molt desigual en els diferents països i entorns institucionals. En molts casos, la prevalença de les estructures, els processos i els valors burocràtics continua essent evident, i això fa que una tasca de molts directius públics innovadors s'hagi de centrar, precisament, en la producció de canvis dels tipus mencionats. Una part de les dificultats d'aquest propòsit deriva del caràcter contracultural que, com hem dit abans, és inherent als discursos reformadors. No es tracta només d'incorporar tècniques o adaptar instruments. El repte és, molt sovint, modificar hàbits i rutines molt arrelades, i sistemes de conviccions i valors que neixen en els mateixos processos de formació, selecció i socialització dels actors implicats.

Per aquestes raons, la inèrcia burocràtica dels aparells públics és molt potent, i enfrontar-la amb èxit exigeix als innovadors del sector públic no tan sols visió i capacitats gerencials sinó, a més, l'assoliment de posicions de poder i influència des de les quals els canvis es puguin fer viables. La dimensió de gestió de l'entorn polític (saber manejar el conjunt de relacions amb actors situats fora de l'esfera pròpia de comandament, dels quals depenen conductes o recursos bàsics per a l'èxit de determinades iniciatives) esdevé fonamental per al directiu públic. Precisament, la complexitat d'aquest entorn, el nombre d'actors que hi són presents, l'ambigüitat amb la qual de vegades es dibuixen els rols d'aquests actors i la distància que hi ha moltes vegades entre els circuits de poder formal i informal són característiques presents en les organitzacions del sector públic. Aquest plus de dificultat obliga els innovadors públics a desenvolupar competències relacionals i habilitats polítiques sovint superiors a les dels seus homòlegs del sector privat.

La gestió reeixida d'aquest entorn autoritzant resulta particularment imprescindible per aconseguir el recurs potser més important per a un directiu públic innovador: la configuració del canvi com a prioritat política d'aquells que governen les organitzacions públiques. Aquest propòsit s'enfronta a alguns obstacles importants. El primer és la reticència freqüent de les classes polítiques a adoptar les reformes de la gestió pública com a part destacada de l'agenda de govern. Si bé les al·lusions retòriques a la reforma administrativa estan presents molt habitualment en les declaracions electorals i els programes de govern, rarament ultrapassen aquest nivell per incardinar-se en el de les prioritats polítiques efectives. Tant la visibilitat externa com l'adhesió social a aquests propòsits acostumen a ser molt baixes, excepte en circumstàncies especials. Per això, sovint aquesta classe d'ini-

ciatives són vistes des dels governs com a portadores del germen del conflicte –polític, laboral, amb diferents grups d’interès– sense que aquests perills quedin compensats per la rendibilitat política i electoral que la seva materialització ofereix.

D’altra banda, estem parlant de canvis que requereixen períodes llargs de maduració i execució, la qual cosa obliga a mantenir tant el propòsit com la voluntat de fer-lo efectiu, al llarg del temps. A part dels requeriments de visió a llarg termini i de tenacitat del lideratge que això planteja en qualsevol cas, la majoria de les organitzacions públiques es veuen afectades per una circumstància específica, pròpia del sector públic: la brevetat dels cicles políticoelectorals, la qual representa una dificultat afegida per als processos de consolidació i institucionalització –o incorporació dels canvis a les rutines estables de funcionament de l’organització– de les reformes. Aquesta brevetat –que no exclou en alguns casos períodes llargs d’estabilitat política– fa que de vegades les organitzacions públiques perdin la memòria de la seva pròpia història de canvis i tornin a promoure reformes similars en cicles que ignoren les experiències anteriors i, per tant, són desaprofitades en clau d’aprenentatge organitzatiu.

DESBORDAMENT DE LES REFORMES DAVANT LA COMPLEXITAT DELS NOUS ESCENARIS

En qualsevol cas, els models postburocràtics de reforma que hem descrit presenten, fins i tot quan s’han desenvolupat en forma reeixida, algunes limitacions i insuficiències. Així, per una banda, l’estandardització de resultats que constitueix la medul·la de l’arquitectura organitzativa que hem descrit requereix entorns estables –és a dir, que permetin fer previsions raonables– i *outputs* susceptibles de ser mesurats. Aquestes dues condicions no es donen sempre en l’actuació de les organitzacions públiques. De vegades, la necessitat de mesurar ha portat a basar-se només en indicadors quantitius –més fàcils de trobar però sovint insuficients per avaluar amb riquesa i rigor l’acció pública– la qual cosa ha introduït en el sistema biaixos economicistes i eficientistes: aquells que porten a centrar l’atenció en el cost de les coses més que en el seu valor. Per altra banda, els dissenys descentralitzats tenen el perill d’accentuar les tendències a la fragmentació de sistemes públics caracteritzats, ja d’entrada, per un excés de diversificació i heterogeneïtat que els carrega amb importants costos de coordinació.

En realitat, el model contractualista resulta apte, sobretot, per a la dimensió productora –prestació de serveis– i les formes autosuficients d’ac-

tuació dels poders públics. En aquests supòsits, la combinació d'autonomia de gestió i control per resultats permet assolir, sens dubte, millores importants d'eficiència i qualitat. En canvi, altres modes d'intervenció dels poders públics sembla que presenten més dificultats per a l'aplicació del model, almenys en determinats elements d'aquest. És el cas de l'activitat reguladora de l'Estat, que s'estén cada cop a més àmbits de la vida col·lectiva, on la gestió per a resultats resulta molt més complexa. També es presenten dificultats específiques en els casos de col·laboració interorganitzativa i coproducció de serveis. En aquests supòsits, a quins productors i en quina proporció cal atribuir els resultats assolits pel funcionament de mecanismes complexos on han participat diferents actors?

Aquesta darrera qüestió ens porta de nou als escenaris que descrivíem a l'inici d'aquesta introducció. Actualment, les fórmules autosuficients de creació de valor públic des d'una única instància organitzativa, tot i que es mantenen, perden terreny davant les necessitats creixents d'actuacions combinades, on organitzacions diferents, públiques i privades, participen, sota modalitats molt diverses, en l'atenció de les demandes, els interessos i les expectatives socials. En realitat, en aquests escenaris, els directius públics deixen de ser només els caps visibles d'una estructura o conjunt de recursos que els han estat formalment assignats, per constituir-se –de vegades, sense ser-ne plenament conscients– en peces dels complexos sistemes de governança mitjançant els quals les societats actuals intenten la satisfacció de les necessitats col·lectives.

La paraula *governança* ha aparegut amb molta força en el debat contemporani sobre els governs i les organitzacions del sector públic. En bona part, les raons cal buscar-les en el desenvolupament de les tendències a les quals estem fent referència i, més específicament, en l'evolució de l'Estat contemporani vers models relacionals d'acció pública, procés de gran envergadura que s'ha accelerat i s'ha estès de forma espectacular els darrers vint-i-cinc anys. Quins són els trets d'aquesta tendència cap a un nou model d'Estat i de què estem parlant quan parlem de governança?

LA GOVERNANÇA DELS SISTEMES PÚBLICS CONTEMPORANIS

En les societats actuals, el volum de les polítiques públiques que s'executen mitjançant fórmules diferents de la integració vertical jeràrquica (és a dir, mitjançant contractes, subvencions, préstecs, aliances i regulacions) constitueix, ja a hores d'ara, l'àmplia majoria. Des del punt de vista pressupostari, les polítiques i els serveis gestionats directament són mino-

ritaris,² i fins i tot els gestors d'aquests necessiten, cada cop més, articular relacions amb d'altres actors, públics i privats. Les organitzacions socials – *públiques no estatals*, com les anomena Bresser-Pereira (2004)– reclamen un paper creixent en la provisió de serveis públics (concerts, xecs i formes similars). Els mercats i les xarxes disputen a les jerarquies públiques el seu paper preponderant durant dècades. La globalització fa aflorar nous marcs supranacionals d'articulació de polítiques públiques de gran importància. El desenvolupament de fórmules de participació social, l'expansió de les associacions de defensa de causes públiques i l'increment del pes dels mitjans de comunicació en la formació de l'opinió pública formen part d'aquesta esfera pública ampliada i complexa que caracteritza les democràcies contemporànies.

En aquest marc, el terme *governança* (*governance*) sorgeix per la necessitat d'anar més enllà de la paraula *govern* (*government*), massa lligada a models de decisió propis dels antics escenaris, predominantment jeràrquics. Pretén fer referència a models de funcionament de l'acció col·lectiva en els quals la jerarquia és simplement un més dels mecanismes que poden palear les relacions entre una multiplicitat d'actors. El rol dels poders públics ja no és sempre el de “manar” –o, almenys, no ho és si això s'entén a la manera tradicional. En realitat, el funcionament de les constel·lacions d'actors en l'esfera pública no respon a un únic patró predeterminat, sinó que pot variar i adaptar-se a diferents factors concurrents. Les característiques d'aquests patrons de funcionament són l'objecte al qual es refereix la governança, en la qual podem distingir una dimensió descriptiva o analítica i una altra de normativa o prescriptiva.

Des de l'angle descriptiu, la governança es pot entendre com el conjunt d'arranjaments institucionals mitjançant els quals s'adopten i s'executen les decisions públiques en un entorn social determinat. Inclou les estructures, els processos, els actors, les relacions entre ells, les regles, els dispositius de coerció, control i rendició de comptes, els incentius, les normes informals i, en general, tots els elements que incideixen sobre les decisions en l'esfera pública. En aquest sentit, es pot parlar de governança a diferents escales i nivells, més o menys agregats (governança global, europea, nacional, subnacional, local) o segmentats, ja sigui vinculant-la a temes (governança de la immigració, dels recursos hídrics, de la recerca), a sectors

2. Salamon (citat per Kettl, 2002) xifrava ja el 1999 en només un 3% l'activitat financera del Govern federal nord-americà, la qual consistia en la provisió de béns i serveis administrats directament per les agències públiques. Tot i que reconeixia que a escala estatal i local el percentatge era sensiblement superior, la tendència era clarament del mateix signe.

d'activitat pública (governança de l'educació, el medi ambient, el sector elèctric), a parts d'un univers organitzatiu (empreses públiques de la Generalitat, governs territorials de salut...) o a d'altres criteris. Aquesta aproximació ens parla de com passen les coses, de quina és la governança que realment existeix en un entorn institucional determinat. També ens permet analitzar per què les coses són així i fins i tot aspirar a explicar-ho i a preveure el futur relacionant-lo amb diverses variables.

Quan parlem de governança, però, ho fem també de vegades amb una significació que va més enllà de la descripció i es relaciona amb l'aspiració a tenir una acció pública de bona qualitat. Des d'aquesta aproximació prescriptiva o normativa, la governança es configura com un atribut que caracteritza les societats capaces d'afrontar amb èxit els reptes del progrés i del benestar. Hi ha almenys tres perspectives que es relacionen amb aquesta aproximació: la primera relaciona la governança amb la qualitat de la democràcia; la segona la vincula amb la capacitat per resoldre problemes col·lectius, i la tercera considera el seu paper de garantia per als mercats i per al bon funcionament de la societat civil.

La primera d'aquestes perspectives (governança com a “governança democràtica”) posa l'accent sobretot en aquells elements que faciliten l'aproximació i la incorporació dels ciutadans a l'acció pública. La responsabilització (*accountability*) d'aquells que participen en els processos d'adopció i execució de decisions públiques és aquí un valor fonamental. La transparència d'aquests processos en constitueix un prerrequisit. Aquesta és, per exemple, la noció de governança que trobem en el *Llibre blanc de la governança europea* (Comissió de les Comunitats Europees, 2001) segons el qual aquesta fa referència a “com les institucions de la Unió Europea utilitzen els poders que els ciutadans els atorguen”. L'obertura a la participació i el control social formen part, amb un èmfasi més o menys gran, d'aquesta visió.³

La segona perspectiva (governança com a “governança eficaç”) considera sobretot els elements de capacitat per actuar amb eficàcia i assolir els

3. Algunes aportacions, especialment al Regne Unit (v. Hodges, Wright i Keasey, 1996) han pretès traslladar al sector públic, en un sentit semblant a aquest, la noció de *corporate governance* (CG). Així, els informes del Comitè Cadbury i del CIPFA coincideixen a apuntar els valors d'obertura, integritat i responsabilització com a integrants de la CG en els serveis públics. El cert és que aquesta expressió, el significat de la qual en l'empresa privada és ben precís i específic, introdueix més aviat soroll i no sembla que aportï gran cosa quan s'utilitza en l'esfera pública. D'altra banda, la CG és bàsicament un concepte intraorganitzatiu, mentre que la governança apunta, com s'ha dit, a una dimensió interorganitzativa i relacional.

resultats pretesos. *Governança* és aquí el grau en el qual els sistemes públics són capaços d'afrontar i resoldre amb èxit els problemes de l'agenda pública. L. F. Aguilar (2006), entre d'altres, se suma a aquesta noció quan relaciona la governança amb l'"eficàcia directiva" del procés mitjançant el qual els actors d'una societat decideixen els seus objectius de convivència i la forma de coordinar-se per realitzar-los. També el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID, 2006) assumeix, tot i que de forma no excloent, aquesta perspectiva, i ressalta els elements de consistència dels marcs en els quals s'articulen, es proposen, s'argumenten, es negocien, es pacten, es decideixen, s'avaluen i es revisen les polítiques públiques.

La tercera perspectiva (governança com a "bona governança", o *good governance*) posa l'accent en els marcs institucionals que garanteixen un funcionament eficaç dels mercats i faciliten el desenvolupament de l'esperit emprenedor i la formació de capital social.⁴ Els diferents enfocaments, dins d'aquesta aproximació, destaquen més els elements formals o els informals, com també el pes menys o més gran de les institucions polítiques o de la societat civil. Aquesta és la perspectiva des de la qual el Banc Mundial (v. Kaufmann, 2003) i d'altres organismes internacionals implicats en la promoció del desenvolupament consideren fonamentalment les qüestions de la governança i atorguen un paper fonamental a les institucions que garanteixen la seguretat jurídica i la reducció de la corrupció.

GOVERNANÇA I GESTIÓ PÚBLICA

Alguns autors –entre ells, Prats (2005)– han contraposat *governança* i *gestió pública*, en considerar que la primera aporta un nou enfocament o paradigma que supera la segona. No sembla que es tracti d'una aproximació massa fonamentada. De fet, ni en la seva dimensió descriptiva ni en cap de les significacions normatives que hem tractat resulta factible entendre la governança com una aproximació científica o teòrica al fet públic, de caràcter nou i distintiu, destinada a competir amb d'altres enfocaments disciplinaris. El que els temes de la governança qüestionen és més aviat una visió estreta de la gestió pública, d'una banda centrada en els aspectes instrumentals i d'altra banda fonamentada en la importació del *management* privat d'un discurs de l'èxit empresarial que no pren en consideració l'especi-

4. Utilitzem l'expressió *capital social* en el sentit que li ha donat Putnam (1993), i després molts altres autors, per referir-nos a la densitat de les interaccions socials basades en la confiança i en l'existència de normes de reciprocitat.

ficat i la complexitat dels escenaris on s'adopten i s'executen les decisions públiques. En realitat, aquesta visió pobre i limitada de la gestió pública ha estat desacreditada, amb raó, per molts autors, des de les mateixes files del *public management*.⁵

El que sí que és ben cert és que l'aproximació a la governança dels sistemes políticoadministratius contemporanis exigeix de la gestió pública l'adopció d'una perspectiva "macro", capaç d'ocupar-se d'aquells en la seva dimensió interorganitzativa, i de produir respostes en aquest nivell. Aquesta perspectiva no exclou una altra mirada "micro" cap a l'interior de les organitzacions i s'ocupa de matèries que n'afecten exclusivament o predominantment el funcionament intern, de les quals la gestió pública s'ha ocupat i haurà de continuar fent-ho.

La gestió pública tracta, doncs, les qüestions de la governança, però comparteix aquest interès amb d'altres disciplines, com ara l'economia, la ciència política, la sociologia o el dret. Ho fa des de la perspectiva que li és pròpia i que constitueix el tret distintiu de la seva aproximació: la preocupació per l'eficàcia i l'eficiència dels arranjaments institucionals que operen en els diferents nivells i escales de governança. És a dir, allò que caracteritza la gestió pública és posar al centre de l'escenari l'adequació entre objectius i resultats i la racionalitat econòmica, com a fonaments normatius de les seves anàlisis.

Aquesta perspectiva assumeix, però, que els conceptes d'eficàcia i eficiència es troben connotats en l'àmbit públic per atributs que deriven de la peculiaritat dels processos de creació i avaluació del valor públic, diferents d'aquells que operen en l'àmbit privat. Així, les consideracions de qualitat democràtica, equitat, seguretat jurídica, inclusió social i d'altres que formen part d'aquesta peculiaritat obliguen els gestors públics a tenir en compte criteris d'avaluació gens senzills ni mecànics i, com és sabut, fan especialment complexa la tasca de mesurar l'eficàcia i l'eficiència de l'acció pública.

El treball al qual aquests paràgrafs serveixen d'introducció representa la contribució d'un conjunt d'autors, que comparteixen en el que és bàsic les reflexions i les anàlisis anteriors, a l'exploració de diferents temes propis de la governança dels sistemes políticoadministratius de la nostra època. És un propòsit emprès des de la perspectiva, de la gestió pública, en la seva caracterització més àmplia i ambiciosa, els eixos de la qual acabem de descriure i són comuns a aquells que treballem en el marc de l'Institut de Direcció i Gestió Pública (IDGP) d'ESADE.

5. Vegeu, en aquest sentit, Mendoza (1990) o Metcalfe (1993).

EL PLA DEL LLIBRE

El propòsit central d'aquest treball col·lectiu és facilitar als directius públics un seguit de reflexions que els facilitin la tasca d'afrontar la complexitat dels escenaris on els ha tocat desenvolupar el seu treball. L'objectiu inherent és que aquestes reflexions els ajudin a tenir èxit en la seva feina, una feina considerablement difícil, com ja hem destacat al començament. Són, doncs, els gestors públics els destinataris principals dels diferents capítols, els quals tracten, com hem dit, alguns dels temes centrals d'aquells escenaris, i pretenen fer-ho amb el llenguatge i la forma més adients per permetre'n una lectura assequible a persones que tenen un interès fonamentalment pràctic i no acadèmic per aquests temes. Hem seleccionat i incorporat aquests continguts sense cap pretensió d'exhaustivitat, amb la consciència que en queden fora algunes qüestions rellevants. Hem fet aquesta opció quan hem considerat que es tractava de matèries per a les quals no creiem disposar, en aquest moment, de prou reflexió de qualitat. Tot i això, la relació dels temes que s'hi tracten mostra un panorama força complet dels reptes principals de la direcció pública contemporània.

Entrant en el resum dels continguts del treball, el **capítol 1** ("L'Estat relacional i la transformació de les administracions públiques") comença mostrant l'evolució dels models d'Estat en les democràcies modernes. Descriu primer l'Estat liberal de dret i després l'Estat del benestar, i finalment proposa un tipus d'Estat que caracteritza com a "relacional". L'Estat relacional sorgeix de la crisi de l'Estat del benestar, els orígens i les característiques de la qual són analitzats pels autors. Com tot model, és una versió simplificada de la realitat, però amb una particularitat: intenta explicar una realitat emergent, no plenament consolidada. La premissa de partida és l'acceptació que l'Estat ha deixat de ser –si és que alguna vegada ho va ser– omnipotent i autosuficient, la qual cosa l'obliga a compartir l'esfera pública amb d'altres actors, tal com ja hem indicat. Quina classe de protagonisme correspon a l'Estat, al conjunt de poders públics, en aquests escenaris compartits? Pels autors, ha d'assumir un rol central de lideratge i dinamització social. No parlem, doncs, d'un actor més, difuminat en "xarxes sense govern" (Mayntz, 2005). Al contrari, els autors ens parlen d'un Estat articulador, que converteix la naturalesa relacional de la seva activitat en el principal atribut d'identitat. La governança en l'Estat relacional requereix i pressuposa l'existència d'un Estat fort. Els requeriments de capacitat no es redueixen amb la participació d'altres actors. Per contra, la complexitat del paper articulador de l'Estat exigeix la disponibilitat d'importants capacitats institucionals, que el capítol destaca.

Aquesta fortalesa de l'Estat no equival necessàriament a la possessió d'unes grans dimensions. D'altra banda, com veïem abans, un volum elevat de la despesa pública no representa necessàriament una gran dimensió de l'estructura dels aparells públics. El **capítol 2** (“Visió general del sector públic a Europa: dimensió, competitivitat i govern de qualitat”) complementa, d'alguna manera, la reflexió del capítol anterior i aborda la qüestió del volum de la despesa pública i de l'Estat a Europa. Partint del fet que només als països europeus el sector públic consumeix aproximadament la meitat del PIB, l'autor presenta una panoràmica de dades amb l'objectiu de contrastar aquest fet amb atributs com la competitivitat, la qualitat dels serveis públics o les consideracions del bon govern. L'aproximació del capítol a aquests temes és contingent. Tot i això, s'esforça per identificar les millors pràctiques per tal d'incrementar l'eficiència de l'Estat i la competitivitat de les economies europees. L'aplicació d'aquestes lliçons voldrà dir coses força diferents segons quins siguin els submodels d'Estat dels quals parlem –l'autor opta aquí per la coneguda categorització trinòmica de tipus d'Estat del benestar d'Esping-Andersen (1999)–, cadascun dels quals haurà d'afrontar reptes diferents.

Si l'Estat és un tema recurrent en les discussions sobre la gestió pública actual, la necessitat de reorganitzar els aparells públics no ho és menys, tal com apunta l'autor del **capítol 3** (“Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública”). Tot i això, el disseny organitzatiu, afirma, és molt important i condiona de forma significativa el comportament de les persones que formen part de les organitzacions. Des dels enfocaments contingents, àmpliament predominants avui en la teoria de l'organització, l'autor relaciona l'adequació del disseny d'estructures amb determinades variables internes i externes de l'organització. Des d'aquesta perspectiva, analitza en primer lloc la raó de ser del paradigma burocràtic, que confronta amb la configuració patrimonialista de l'Estat, i després tracta en clau d'economia política la crisi de les burocràcies públiques. A continuació, descriu la resposta divisional a aquesta crisi, l'arquetip de la qual, parlant d'estructura, ha estat, com assenyalàvem anteriorment, el model d'agències, i n'analitza el desbordament pels actuals escenaris de la governança. El capítol conclou explorant els desafiaments que implica donar resposta al gran repte contemporani de la gestió pública, que podem batejar com la coordinació no jeràrquica o, si voleu, la “transversalitat”, i ho fa tenint en compte tant els vessants formals com els de caràcter informal.

Es podria dir que on finalitza el capítol anterior constitueix, precisament, el punt de partida del **capítol 4** (“La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats”). Els autors analitzen, d'entrada, el concepte de

xarxa. Ho fan inicialment des de la consideració com un dels modes de governança. Si els mercats es fonamenten en drets i contractes, i les jerarquies en relacions d'ocupació, les xarxes impliquen relacions basades en la cooperació, la qual cosa obliga a analitzar els ingredients que, en diferents supòsits de la gestió pública actual, poden nodrir la voluntat de cooperar d'organitzacions de naturalesa i interessos ben diferents. Amb aquesta voluntat, i partint d'aquest marc, el capítol s'endinsa en les diverses modalitats de xarxes interorganitzatives i s'esforça per sintetitzar, sense caure en l'erudició, les diferents aproximacions teòriques al tema. A partir d'aquí, els autors aborden el model específic de col·laboració interorganitzativa representat pels anomenats *partenariats publicoprivats* (PPP). Els PPP són definits com a acords institucionals que produeixen una col·laboració voluntària i estable entre organitzacions públiques i privades per compartir riscos, costos i beneficis. El capítol els classifica en tres tipus, atenent les variables de la forma de governança que s'utilitza predominantment (mercat, jerarquia o xarxa) i la relació consegüent entre els actors. Aquests tipus són anomenats, respectivament, *instrumentals*, *simbòlics* i *orgànics*, i els autors estudien amb profunditat les característiques, l'aplicabilitat i els problemes rellevants que cada un presenta. El capítol conclou presentant, d'una banda, les tendències de fons en aquest camp i, d'altra banda, les conclusions més rellevants d'aquesta anàlisi per a la gestió pública.

Orientar la gestió de les organitzacions públiques als resultats, tot superant la disfunció burocràtica clàssica de donar prioritat als procediments (regularitat vs. eficàcia) ha estat potser la preocupació central de les reformes de la gestió pública de les últimes dues dècades. La qüestió afronta actualment els desafiaments addicionals que comporta la transformació de l'Estat productor en Estat relacional, tractada en els capítols anteriors, i el més problemàtic és que ho fa sense haver produït anteriorment marcs conceptuals compartits i estàndards de bona pràctica que siguin acceptats com a plenament satisfactoris. Per això, la finalitat del **capítol 5** ("La gestió per a resultats en les organitzacions públiques") és presentar un model conceptual obert que permeti l'encaix de les diferents perspectives, els components, els actors i les interaccions implicats en l'aplicació de la gestió per a resultats (GPR) en les organitzacions públiques, i fer-ho amb la pretensió que tingui la més gran utilitat pràctica per als gestors públics. Abans d'arribar-hi, es presenten els conceptes bàsics del tema i la seva evolució, com també els interrogants als quals es tracta de donar resposta, i es proposa una definició del concepte central de la GPR. Un cop presentat el model, que és la part central del capítol, aquest s'endinsa en els problemes –gens petits– que la seva implementació planteja i incorpora una relació de requeriments

i recomanacions, que es basen en una lectura oberta i contingent del model, la concreció del qual obliga necessàriament a tenir en compte les característiques pròpies dels entorns institucionals on la GPR es vol desenvolupar.

L'acceleració impressionant del canvi tecnològic (parlem bàsicament de les TIC) ha impactat, com no podria ser altrament, en els processos i les maneres de fer de les organitzacions públiques. Com dèiem abans, aquest impacte ha servit sovint per modernitzar o retenir l'acció pública en la superfície i per ajudar a fer més ràpidament o més àgilment allò que s'havia fet sempre, és a dir, sense canviar-ne l'*statu quo*. Actualment, el creixement ràpid de les modalitats d'administració electrònica (*e-administration*) està qüestionant aquesta trajectòria i comença a exigir un tipus de canvi que posa en qüestió elements profunds de la cultura tradicional de les organitzacions públiques. El **capítol 6** ("Innovació tecnològica i administració electrònica") tracta aquestes qüestions importants de la gestió pública contemporània. L'autor hi presenta una panoràmica completa, per bé que forçosament sintètica, dels canvis que la transformació tecnològica ha aportat a les administracions públiques i se centra en l'evolució de l'administració de paper a l'administració electrònica. Defineix aquesta i en classifica els diferents tipus, l'emmarca en les diferents onades reformadores i planteja alguns temes centrals de debat: la "desterritorialització"; l'administració interactiva; l'accés i la transparència; la multicanalitat; l'autoservei, la personalització i la protecció de dades; els canvis en les tecnoestructures, el redisseny de processos i les disfuncions derivades de la convivència de tecnologies. Destina un apartat específic a abordar els reptes que l'administració electrònica planteja als directius públics i conclou amb una recapitulació on sintetitza el potencial de canvis profunds que la tecnologia comporta avui.

El **capítol 7** ("Liderar en l'àmbit públic") introdueix un tema central de la gestió pública contemporània. Com dèiem abans, la innovació és un dels reptes amb els quals conviuen els directius públics dels nostres dies. La necessitat d'innovar exigeix a les organitzacions del sector públic una aposta decidida pel desenvolupament del lideratge al seu interior. En aquest capítol, l'autor, després de constatar que el fracàs de molts intents de reforma administrativa s'ha degut a la manca de lideratge, s'interroga sobre les característiques del lideratge necessari. De quin tipus de lideratge parlem? Aquesta reflexió el porta a categoritzar determinades patologies, més o menys recurrents; a analitzar després el territori delicat de la relació política-direcció pública professional i, finalment, a proposar els elements estructuradors d'un nou model de lideratge per a les organitzacions del sector públic.

El **capítol 8** (“Direcció pública i gestió del compromís dels professionals”), al seu torn, s’endinsa en el terreny de la gestió dels professionals i les organitzacions on treballen, per revisar-ne els fonaments. A partir del cas dels metges, que viuen una exigència creixent com a professionals de la medicina i com a membres d’un hospital, l’autor apunta la necessitat d’identificar els diferents clústers professionals com a pas previ a qualsevol política de recursos humans dirigida específicament al col·lectiu mèdic, ja sigui impulsada pel mateix hospital o pels serveis centrals d’organitzacions sanitàries més extenses. Els motius rauen en la necessitat que la gestió d’aquest col·lectiu –i dels potencials conflictes entre aquest i l’organització– requereix que les accions que s’emprenguin siguin adequades a les demandes i necessitats de cada clúster a fi de garantir la lleialtat dels professionals.

Finalment i com dèiem abans, la introducció de la gestió pública en les organitzacions del sector públic no és només l’adopció d’un conjunt de pautes instrumentals o tècniques –i encara menys la seva importació directa i immediata del sector privat– sinó que incorpora una càrrega contracultural, és a dir, afecta els valors en presència. Aquest és el tema que es tracta al **capítol 9** (“La gestió pública com a discurs de valors”), la finalitat del qual és presentar els elements bàsics d’aquest escenari de renovació on la confrontació entre diferents discursos d’integritat ha obert el pas a un conjunt de conflicte i dilemes ètics, característics dels períodes de canvi. Un cop descrits l’ideal burocràtic d’Administració pública, els valors centrals que el sustentaven i les raons de la seva crisi, el capítol s’endinsa en els interrogants que la situació actual planteja. Les reformes de signe postburocràtic, estan debilitant la fibra moral del servei públic i obrint el pas a la corrupció, com mantenen alguns destacats autors? Existeix un discurs axiològic alternatiu al discurs burocràtic tradicional? Si és així, quin és el repertori de valors que el sustenta? En quins camps s’estan produint, i amb quins efectes, els conflictes de valors en les administracions públiques actuals? Quins són, per als gestors públics, els nous dilemes ètics que estan obligats a afrontar? Després d’intentar respondre a aquestes qüestions, el capítol defineix els elements que haurien de permetre construir, en les organitzacions públiques, una infraestructura ètica capaç de fer avançar alhora les reformes necessàries de la gestió pública i l’enfortiment ètic dels comportaments de tots els actors implicats.

Tots aquests continguts han estat elaborats per diferents persones, les quals presenten en aquest llibre el resultat de les seves opinions i indagacions. Així mateix, resulta palès –creiem– un nivell d’integració significatiu pel que fa tant als marcs conceptuals bàsics que serveixen de fonament a les reflexions com als aspectes formals i de presentació. Les raons

d'aquesta integració cal buscar-les, d'una banda, en el temps (en alguns casos, bastants anys) de treball compartit pels autors en el marc de l'IDGP d'ESADE i, d'altra banda, en el fet de tractar-se d'un projecte comú, que s'ha desenvolupat coordinadament com un treball d'equip, dins el grup de recerca constituït en el si de l'IDGP. Aquest projecte ha tingut el suport financer del Programa d'ajuts a la recerca de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, ajut que volem agrair molt sincerament.

II. L'ESTAT RELACIONAL I LA TRANSFORMACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES⁶

Xavier Mendoza i Alfred Vernis

L'objectiu central d'aquest capítol és explicar les transformacions que les administracions públiques experimenten en els estats democràtics contemporanis, les quals fan emergir un nou model d'Estat: l'Estat relacional, que planteja un nou repartiment de rols, tasques i responsabilitats entre l'Estat, el mercat i la societat civil, diferent del que havia caracteritzat l'Estat del benestar.

Davant la complexitat dels problemes socials i la multiplicitat d'actors implicats, l'Estat relacional assumeix que per donar una resposta efectiva a aquests problemes ha d'implicar i aconseguir la col·laboració activa de la societat. En l'Estat relacional, les administracions públiques fan un paper clau de lideratge en l'articulació de les relacions de col·laboració entre els actors públics i els privats, unes relacions que se situen en el terreny de la coresponsabilitat.

La construcció de l'Estat relacional és un repte important, tant per al sistema polític i la forma de fer política com per a les administracions públiques i per a la mateixa societat, i que té unes dificultats que no s'han de subestimar. En aquest procés, l'enfortiment institucional i gerencial de les administracions públiques i, paral·lelament, la potenciació d'una societat civil forta i autònoma constitueixen aspectes clau.

6. Aquest capítol es basa en la conferència que Xavier Mendoza va pronunciar a la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo, a Santander, el 10 de juliol de 1995, titulada "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional" i publicada posteriorment a: BENGUA, R. [ed]. (1995). *La sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, usuarios y proveedores*. Madrid: Merck Sharp & Dohme, p. 29-41.

INTRODUCCIÓ

En la majoria dels països desenvolupats, el sector públic està immers, des de fa anys, en un procés profund de canvi. No hi ha cap dubte que els programes de modernització i de reforma administrativa que els diferents governs van iniciar els anys vuitanta i noranta, en un context marcat per la mundialització de l'economia i un ampli consens polític i social a favor de l'estabilitat macroeconòmica (i, com a corol·lari, el control de la despesa pública), han tingut i tenen implicacions importants en la dimensió, la naturalesa i les formes d'actuació del sector públic.⁷

Després de més de vint anys d'iniciatives i programes de reforma administrativa, les transformacions que les administracions públiques han experimentat presenten algunes característiques comunes que, segons un estudi de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE, 2005), es concreten en les tendències següents: les administracions públiques esdevenen més obertes i transparents; se centren molt més en els resultats, la qual cosa ha fet augmentar la planificació, la rendició de comptes i el control; els sistemes de responsabilitat i de control s'estan modernitzant; els recursos s'han reassignat i la gestió pressupostària ha adquirit un rol més estratègic; els mecanismes del mercat s'han generalitzat, i, finalment, la naturalesa de l'ocupació pública als països de l'OCDE evoluciona de manera significativa.⁸

Tanmateix, si bé aquests avenços són molt significatius, ens trobem davant un procés de transformació amb profunditat del sector públic que encara no s'ha culminat ni de bon tros. La qüestió de fons que es dirimeix és quin ha de ser el rol de l'Estat en les societats democràtiques de principi del segle XXI i, consegüentment, quines han de ser les capacitats institucionals i organitzatives de les administracions públiques. Aquest capítol el dediquem a tractar aquest tema.

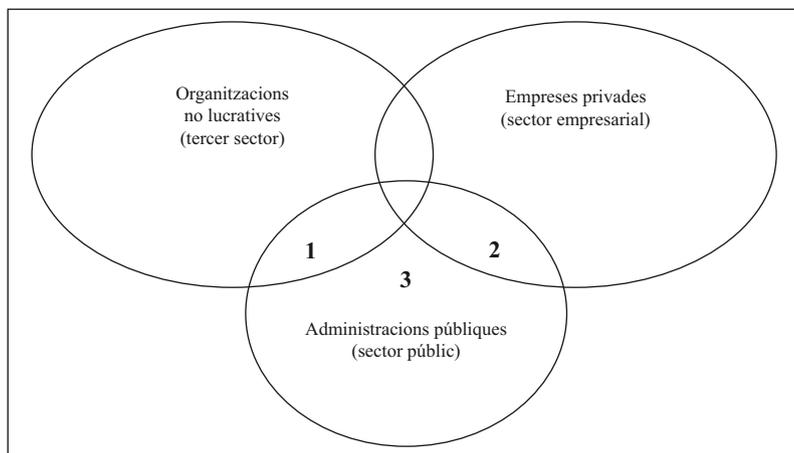
Una dada central en aquest debat és que vivim en una societat d'organitzacions. Hi ha un ampli acord que les organitzacions que operen a la societat s'agrupen en tres sectors: les empreses privades, les administra-

7. Entre els processos de reforma i modernització administrativa que s'han estudiat més detalladament, cal esmentar els que es van iniciar els anys vuitanta al Regne Unit, França, Nova Zelanda, Austràlia i els països nòrdics, i els anys noranta als Estats Units, el Canadà, Xile i el Brasil.

8. El setembre de 2005, l'OCDE va publicar l'estudi titulat *Modernising Government: The Way Forward*, que recull les millors pràctiques de les reformes de les diferents administracions públiques dels països de l'OCDE els últims vint anys.

cions públiques i les organitzacions no lucratives.⁹ Quan representem aquests sectors gràficament, ho fem de manera que les fronteres entre ells tinguin un espai d'intersecció, ja que aquestes són cada vegada menys difanes. Si no fos així, a la figura 1 de la pàgina següent, on situariem, per exemple, una escola concertada sense ànim de lucre que tingués uns ingressos procedents, en un 90%, de les administracions públiques? On situariem una empresa pública que obtingués més del 50% dels seus ingressos directament dels serveis i dels productes que vengués al mercat? On situariem la fundació d'una gran empresa privada? Cada vegada és més difícil establir fronteres clares entre els tres sectors, entre el públic i el privat, entre les organitzacions lucratives i les no lucratives.

Figura 1. Les interseccions entre els tres sectors



Font: elaboració pròpia

9. En aquest llibre, ens referim a les organitzacions no lucratives o sense ànim de lucre i utilitzem indistintament les dues denominacions o sinònimes: organitzacions del tercer sector, organitzacions socials, organitzacions de voluntariat, organitzacions de la societat civil i organitzacions no governamentals. Per a informació més detallada sobre el perquè d'aquestes denominacions diferents, vegeu el capítol 1 d'Alfred Vernis *et al.* (1998). Bresser-Pereira i Cunill (1998) es refereixen a aquestes organitzacions com a *organitzacions públiques no estatals*. Aquests autors prefereixen el terme *organitzacions públiques no estatals* perquè és més precís. L'expressió *organitzacions no lucratives o del tercer sector* inclou entitats que no estan orientades directament a l'interès públic.

Ara bé, hi ha un altre motiu per dibuixar els tres sectors de manera que tinguin espais d'intersecció: cada vegada és més freqüent que s'estableixin col·laboracions entre organitzacions sense ànim de lucre i administracions públiques (espai 1), entre administracions públiques i empreses privades (espai 2) i entre les mateixes administracions públiques (espai 3).¹⁰

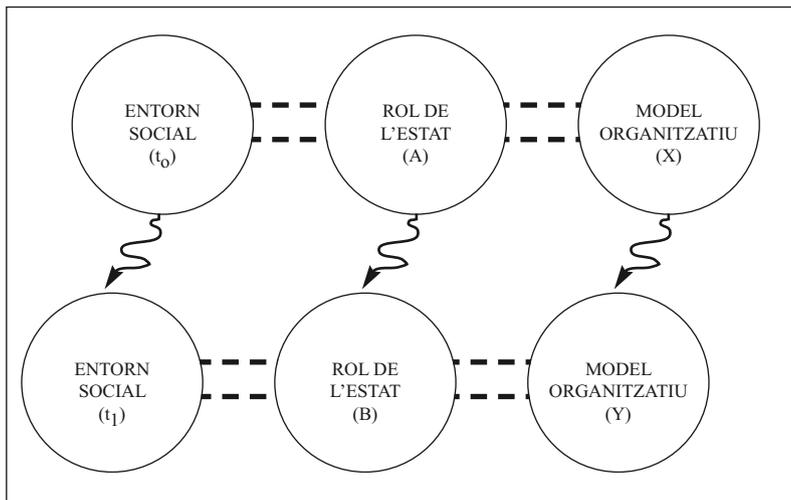
A més, les administracions públiques no es poden mantenir alienes al canvis que es produeixen a escala local i global, tant a les organitzacions de la societat civil com a les empreses. Sens dubte, la modernització, el creixement i la transformació de les organitzacions no lucratives i els moviments socials plantegen nous reptes a les administracions públiques d'arreu del món. També els plantegen les polítiques de sostenibilitat i de responsabilitat social de les empreses, ja siguin multinacionals o pimes. Tot això comporta la irrupció de nous actors –empreses i ONG, tant locals com globals– en alguns àmbits de les polítiques públiques, cosa que fa que la gestió pública esdevingui més complexa i estigui exposada a un canvi continu.¹¹

La nostra tesi central (que s'il·lustra a la figura 2) és que el paper que s'assigna a l'Estat en cada període històric concret té relació amb l'entorn econòmic, social i polític del moment i que, al seu torn, a cada model d'Estat hi correspon un model organitzatiu determinat d'Administració pública.

10. En aquest capítol, no ens proposem tractar les col·laboracions entre els diferents nivells de les administracions públiques (local, regional, nacional i supranacional). La col·laboració transversal en el si dels diferents departaments d'una administració pública i entre els diferents nivells de l'Administració és un aspecte fonamental per a la millora de la gestió pública, i s'analitza amb detall al capítol 6 d'aquest llibre.

11. Aquest no és un llibre sobre gestió d'organitzacions sense ànim de lucre o sobre responsabilitat social de l'empresa. Per aprofundir aquests temes, vegeu VERNIS *et al.* (1998). *La gestión de las organizaciones no lucrativas* (Barcelona: Deusto); VERNIS *et al.* (2004). *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas* (Barcelona: Granica), i LOZANO, J. M. (2001). "L'empresa en la societat". *Idees*, núm. 10.

Figura 2. Relació entorn social, rol de l'Estat i model organitzatiu



Font: elaboració pròpia

Aquesta perspectiva d'anàlisi posa de manifest que difícilment podem arribar a comprendre la lògica de les transformacions del sector públic si només ens centrem en els canvis que es produeixen en la seva configuració organitzativa. Al contrari, comprendre aquesta lògica exigeix, segons el nostre parer, incorporar a l'anàlisi els canvis econòmics, socials i polítics més significatius, i determinar de quina manera afecten el rol que l'Estat compleix en les societats democràtiques.

A la primera part del capítol s'analitza l'evolució dels models d'Estat i dels models d'Administració i després s'expliquen algunes claus per comprendre l'anomenada "crisi de l'Estat del benestar". Després es presenta la proposta de l'Estat relacional i, a continuació, es tracta la importància de l'enfortiment institucional de les administracions públiques com a factor condicionant perquè el model relacional funcioni. El capítol es clou amb els reptes més importants que cal afrontar per construir l'Estat relacional.

MODELS D'ESTAT I MODELS D'ADMINISTRACIÓ

L'Estat liberal i l'Estat del benestar han estat els dos grans models de referència del debat sobre el rol de l'Estat en les societats democràtiques. Tanmateix, des de final dels anys vuitanta hi ha una consciència creixent que cal trobar *nous* models d'Estat i d'Administració que permetin abordar els problemes complexos amb què les nostres societats enfilen el segle XXI. En aquest sentit, l'entrada en "crisi" de l'Estat del benestar ens situa en un punt d'inflexió i, per tant, d'indeterminació respecte de quina ha de ser la configuració del model d'Estat que el succeeixi.

Una de les opcions possibles correspon a les propostes neoliberals orientades a "fer retrocedir les fronteres de l'Estat", al qual s'acusa de la pèrdua de competitivitat de les economies occidentals, i a subordinar el rol de l'Estat al funcionament eficient dels mercats. Una segona opció, potser amb unes propostes concretes menys definides, consisteix a transformar profundament la lògica d'actuació i els mecanismes d'intervenció de l'Estat del benestar, però a mantenir-ne els principis inspiradors d'universalitat i cohesió social. O, dit d'una altra manera: el que ha entrat en crisi és la manera com històricament s'ha construït l'Estat del benestar, però no la idea mateixa d'una *societat del benestar*, en la qual l'Estat té un paper significatiu en l'assoliment dels seus objectius centrals.

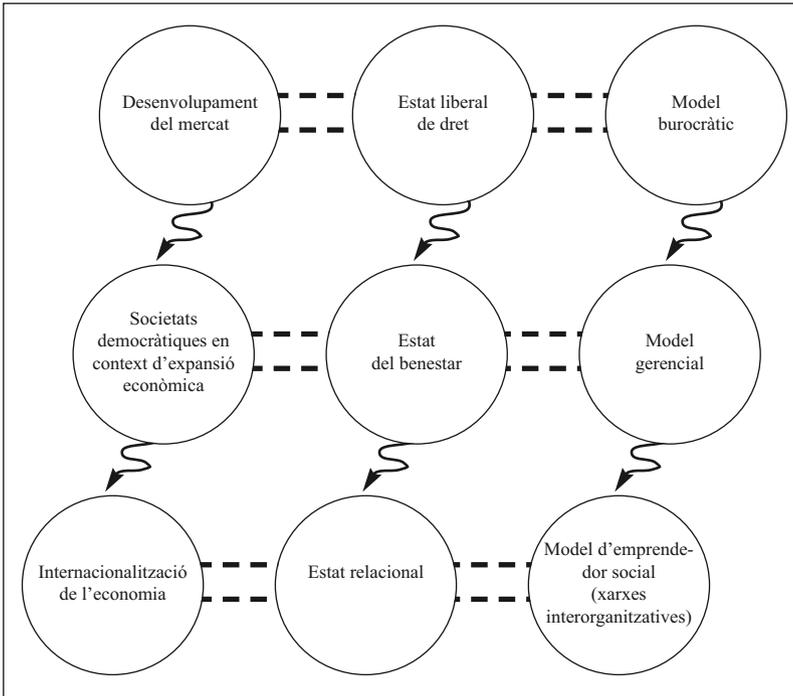
Especialment en la línia d'aquesta segona opció, i després de dues dècades d'experimentació intensa, creiem que actualment hi ha elements suficients que permeten afirmar que ha aparegut un nou model d'Estat, que anomenem *Estat relacional*. Com a model que respon a una realitat emergent, les seves característiques encara no estan del tot definides i són objecte de debat i de discussió. Tanmateix, creiem que aporta elements útils per entendre la direcció en què s'estan produint algunes de les transformacions més significatives del sector públic dels darrers anys.

A la figura 3 es representa la relació entre l'entorn social (entès de manera àmplia), el model d'Estat i el model d'Administració pública. Així, l'Estat liberal de dret, que neix amb la Revolució Francesa, sorgeix estretament vinculat amb el desenvolupament del lliure mercat. En un primer moment, la protecció de les llibertats econòmiques individuals, notablement la llibertat d'empresa, en constitueix el nucli. Posteriorment, l'Estat liberal es desenvolupa i es perfecciona amb l'extensió de les llibertats cíviques i polítiques a tota la població. La tasca bàsica de l'Estat liberal consisteix a garantir a tots els ciutadans la igualtat davant la llei en l'exercici dels seus drets i en el compliment de les seves obligacions. En l'àmbit organitzatiu, això es plasma en l'adopció del model burocràtic, el qual segueix la formulació weberiana.

Per la seva banda, l'Estat del benestar, que té els orígens a l'Alemanya de final del segle XIX, es desenvolupa de manera notable després de la Segona Guerra Mundial, gràcies a un context de forta expansió econòmica. La voluntat d'universalitzar el benestar fa que l'Estat es converteixi en un prestador directe de serveis, que troba l'expressió organitzativa en el model gerencial.

Les pròpies limitacions de l'Estat del benestar per respondre a les demandes d'una societat cada vegada més desenvolupada, complexa i interdependent, accentuades per les pressions derivades de la internacionalització de l'economia, posen de manifest la necessitat de replantejar les relacions entre els àmbits públic i privat, entre l'Estat i la societat, la qual cosa fa emergir l'Estat relacional.

Figura 3. Relació entorn social, model d'Estat i model d'Administració pública



Com veurem més endavant, el model organitzatiu que correspon a l'Estat relacional és el de l'emprenedor social, capaç de crear i gestionar xarxes interorganitzatives complexes en les quals participen tant organitzacions públiques com privades.

Convé observar que el desenvolupament de cadascun d'aquests models d'Estat no comporta el desplaçament o la substitució dels anteriors, sinó la superposició de noves tasques i responsabilitats públiques a les ja existents. Això introdueix una complexitat extraordinària a la gestió pública, no exempta de conflictes ni tensions, derivada de la necessitat d'integrar, a dintre de les pròpies administracions públiques, perspectives i lògiques d'actuació clarament diferents.

Però, abans d'endinsar-nos en aquestes qüestions, que han marcat i seguiran marcant la direcció de les transformacions del sector públic en els propers anys, cal comprendre com s'ha arribat a la situació actual. Per fer-ho, analitzarem amb detall les premisses sobre les quals s'ha basat la construcció de l'Estat del benestar, especialment als països europeus, com també les causes de la seva "crisi".

ALGUNES CLAUS PER COMPRENDRE LA "CRISI" DE L'ESTAT DEL BENESTAR

Per a molts dels ciutadans i dels mitjans de comunicació europeus, el model de l'Estat del benestar va entrar en "crisi" al final dels anys vuitanta o al principi dels noranta, per la senzilla raó que no es podia pagar. Al nostre entendre, les veritables causes de la crisi estan relacionades amb la manera com històricament s'ha construït l'Estat del benestar i amb la nova realitat econòmica internacional, mentre que la incapacitat financera de l'Estat n'és el resultat o l'expressió. Analitzem, doncs, aquestes causes.

L'Estat del benestar neix com un estat amb una vocació clarament intervencionista. La separació radical entre Estat i societat que l'Estat liberal propugnava és molt qüestionada. En primer lloc, perquè el suposat automatisme regulador de l'economia en què es basava el sistema liberal s'ha demostrat reiteradament incapaç per evitar que es produeixin greus crisis econòmiques, sempre acompanyades d'elevats costos socials. I, en segon lloc, perquè la democratització de les institucions representatives va comportar l'exigència que la igualtat formal davant la llei tingués una plena efectivitat social i econòmica.

Després de la Segona Guerra Mundial es produeix, tant en l'àmbit dels valors col·lectius com en el de les idees, un reforçament de la legitimitat de la intervenció de l'Estat en la societat. D'una banda, es produeix un consens

social ampli entorn de la idea que cal avançar cap a una societat més justa i que correspon a l'Estat garantir una distribució més equitativa dels béns econòmics i culturals, i universalitzar-ne l'accés. D'altra banda, l'èxit de les polítiques keynesianes, que van aconseguir superar un dels grans mals del sistema capitalista –les crisis cícliques de l'economia–, té, en l'àmbit de les idees, un efecte legitimador de la bondat de la intervenció pública. Aquest efecte es veu reforçat, al llarg dels anys cinquanta, pels treballs d'economistes com Paul Samuelson, que demostren l'existència de “fallades del mercat” i posen de manifest que els seus mecanismes no són capaços de produir els “béns públics” de caràcter col·lectiu que tota societat necessita per desenvolupar-se. Com a resultat de tot això, l'Estat deixa de limitar-se a salvaguardar un sistema suposadament autoregulat i passa a regular el sistema social, de manera decisiva.

Si ara considerem la manera com s'ha construït l'Estat del benestar, podem constatar que ha seguit una sèrie de *premisses*, en general implícites, que han condicionat molt les eleccions de polítiques públiques i les pràctiques administratives.

En primer lloc, es manté la separació dels àmbits públic i privat, que assumeixen responsabilitats diferents, per bé que, a diferència de l'Estat liberal, ara no es tracta d'una separació estricta, ja que s'atorga una primàcia clara a l'Estat. En aquesta concepció, el que és “públic”, entès com la recerca de l'interès general, es considera patrimoni exclusiu de l'Estat.

La segona premissa és la creença, que s'ha mantingut durant molt temps, en la bondat intrínseca de la intervenció pública i en la capacitat de l'Estat per resoldre, per si sol, els diferents problemes socials. L'Estat del benestar s'ha presentat davant la societat com un estat omnipotent, que en coneix els problemes i les solucions, que assumeix la responsabilitat de resoldre pràcticament tots els problemes socials, *que fa seus*. No és estrany, doncs, que l'autosuficiència i el paternalisme siguin trets que s'hagin associat a l'Estat del benestar, que significativament també ha estat anomenat *Estat providència*.

La tercera premissa consisteix en la convicció que la producció directa de l'Estat era i continua essent la garantia millor i la manera més adequada de fer arribar a tots els ciutadans els béns que es consideren socialment “preferents” (com la sanitat, l'educació o la cultura). Així, en la majoria dels països europeus, plantejar la provisió d'un servei públic determinat ha significat, de manera automàtica, que l'havia de prestar una organització pública. Convé subratllar que darrere d'aquesta opció políticoorganitzativa, que ha comportat un creixement elevat de l'ocupació pública, s'amaga una desconfiança evident cap a la societat civil i el món empresarial, als quals, en general, no es reconeix la capacitat suficient per participar en la presta-

ció dels serveis públics ni la motivació adequada per actuar d'acord amb els valors que han de regir l'actuació pública.

La conseqüència que es deriva d'aquestes premisses és que l'única manera de donar resposta a unes necessitats socials creixents és disposar cada vegada de més recursos públics. Com ja va observar encertadament anys enrere el professor Fuentes Quintana, per a molts dels nostres polítics "governar és gastar". És a dir, creure que la capacitat de govern depèn directament i proporcionalment del pressupost de què es disposa.

No és estrany, doncs, que amb la pressió social es produeixi una dinàmica d'expansió *continuada* del sector públic, que va acumulant sense parar noves responsabilitats i tasques, cosa que comporta un augment significatiu de la participació de la despesa pública en el producte interior brut (PIB). En el cas espanyol, el finançament d'aquest fort creixement de la despesa pública (que el 1975 equivalia al 25% del PIB i que el 1995 va arribar al 45%) es va cobrir, igual que en altres països europeus, mitjançant un augment sostingut i significatiu de la pressió fiscal, combinat amb el recurs constant al dèficit públic, cosa que va comportar un fort creixement del deute públic.

Aquesta construcció acumulativa i incrementalista de l'Estat del benestar només és viable des del punt de vista financer i suportable socialment en un context de creixement econòmic sostingut. Així, fins als anys setanta, l'eix de la política econòmica dels governs socialdemòcrates europeus va consistir a afavorir les polítiques de creixement i de plena ocupació. Només així es podien aplicar polítiques fortament redistributives que permetessin augmentar el nivell de benestar del conjunt de la societat i, especialment, de les capes més febles.

Les premisses anteriors, que han guiat la construcció de l'Estat del benestar en molts països europeus, presenten limitacions importants que ja es van començar a observar durant la dècada dels vuitanta i que han acabat provocant la *crisi* del model. Aquestes limitacions es tradueixen en un doble qüestionament de l'Estat del benestar: d'una banda, sobre la seva viabilitat econòmica i, de l'altra, sobre l'eficàcia social.

Quant a la primera qüestió, la viabilitat econòmica, cal destacar dos fets que considerem fonamentals. En primer lloc, l'increment de la pressió fiscal té un límit, més enllà del qual es corre el risc de trencar el *pacte social* subjacent a l'Estat del benestar, en virtut del qual les classes mitjanes i altes accepten una pressió fiscal significativa a canvi que l'Estat garanteixi l'estabilitat social. En aquest sentit, es pot constatar que els últims deu anys hem vist com es generalitzaven les propostes de reducció d'impostos directes en els programes electorals dels partits polítics amb opcions de govern, com a resposta clara a l'anomenat *malestar fiscal* de les classes mitjanes.

En segon lloc, la internacionalització de l'economia constitueix un fet determinant que posa en dubte, de manera radical, l'incrementalisme característic de l'Estat del benestar. La internacionalització té un significat molt concret: els nivells de benestar d'una societat passen a dependre, cada cop més, de la capacitat de l'economia per competir en els mercats internacionals. En aquest nou context, l'actuació dels poders públics constitueix un factor de primer ordre a l'hora de determinar tant el nivell de competitivitat internacional de la producció d'un país com el grau d'atractiu que aquest ofereix a les empreses internacionals per tal que es localitzin al seu territori.

Pressionats per aquesta nova realitat, els governs s'han vist obligats a reorientar les prioritats de la política econòmica i a redimensionar el sector públic. Així, es produeix una renúncia al recurs a polítiques artificials de creixement i creació d'ocupació a curt termini, que són reemplaçades per polítiques orientades a l'estabilitat macroeconòmica i a la millora de la competitivitat, que tenen uns efectes sobre el creixement i l'ocupació més tardans però més duradors. En el cas europeu, hem de tenir en compte les exigències que es deriven de la Unió Econòmica i Monetària, que comporten un control estricte del dèficit i de l'endeutament públic, i que contribuiran poderosament a posar fi a la dinàmica expansiva de la despesa pública dels períodes anteriors. El cas espanyol és il·lustratiu d'aquest canvi de tendència. Així, mentre l'any 1995 la despesa pública va arribar al 45% del PIB, l'any 2004 es va situar en el 39% del PIB.

Pel que fa a la qüestió relativa a l'eficàcia social, cal subratllar tres crítiques que afecten, de manera molt directa, les mateixes bases de legitimitat de l'Estat del benestar, és a dir, la capacitat per produir resultats que incrementin el nivell de benestar d'una societat.¹²

El primer aspecte que cal considerar, com ha posat de manifest l'OCDE, és la baixa *receptivitat* que les organitzacions públiques tendeixen a mostrar davant les demandes dels ciutadans, cosa que explica la gran insatisfacció social que es viu en la majoria dels països desenvolupats respecte del funcionament dels serveis públics.¹³ Aquesta situació ja s'havia diagnosti-

12. A l'Estat del benestar, les bases tradicionals de legitimitat dels poders públics, el principi de legalitat i la regularitat procedimental ja no són suficients per si soles. Per legitimar la seva actuació davant de la societat, l'Estat del benestar ha de ser capaç d'integrar el principi de legalitat amb els principis d'eficàcia i eficiència.

13. En el seu conegut informe sobre l'Administració al servei del públic, l'OCDE identifica les quatre característiques que defineixen una administració receptiva: *a)* que sigui comprensible, *b)* que respongui a les necessitats reals dels ciutadans i els consideri com a clients de l'Administració, *c)* que sigui accessible i *d)* que estimuli una participació activa. Vegeu OCDE (1988) *La Administración al servicio del público* (Madrid: INAP).

cat molts anys abans amb la teoria de l'elecció pública (*public choice*), que va tenir tanta influència política i científica ara fa dues dècades. Autors com Buchanan, Tullock o Niskanen van posar de manifest els anys setanta que les organitzacions públiques, com que no tenen els incentius i les sancions que el mercat proporciona, no se senten estimulades a millorar la qualitat dels serveis que presten ni a incorporar la perspectiva dels *clients* en els seus processos de decisió i de producció. A més, la manca de la pressió competitiva fa que tendeixin a expandir-se sense control, només en benefici dels seus membres. Resumint, aquests autors van elaborar una teoria de les “fallades del govern” –enfront de la teoria de les “fallades del mercat”– que qüestionava obertament la suposada bondat intrínseca de la intervenció pública i la capacitat de les organitzacions públiques per prestar els serveis públics de manera eficaç i eficient.

Un segon element de crítica a l'eficàcia de l'Estat del benestar és el de la *desresponsabilització* que crea en la societat. Aquest fenomen resulta més ostensible en l'àmbit de les polítiques socials adreçades als segments més febles de la societat. Així, es denuncia el fet que, a vegades, aquestes polítiques desincentiven els individus a prendre la iniciativa per solucionar els seus problemes (perquè esperen que els resolgui l'Estat), alhora que incrementen la dependència de la societat respecte de l'Estat.

Finalment, la persistència crònica de molts problemes socials (com ara la falta d'habitatge a preus assequibles, la precarització de l'ocupació, la deterioració del medi ambient o la violència de gènere) mostren la impotència de l'Estat, que es veu incapaç de resoldre'ls per si sol, cosa que defrauda àmpliament les expectatives que ell mateix havia creat en la societat.

En síntesi, la “crisi” de l'Estat del benestar està molt relacionada amb les premisses que històricament n'han guiat la construcció. Si en volem preservar els valors i la noció mateixa d'una *societat del benestar*, hem de fer un gran esforç d'innovació social que permeti “reinventar” l'Administració pública i la manera de governar.

L'ESTAT QUE CERCA UN NOU ROL EN LES SOCIETATS AVANÇADES: L'ESTAT RELACIONAL COM A PROPOSTA

Des de fa més d'una dècada, assistim a un debat intens sobre quin ha de ser el rol de l'Estat en les democràcies avançades, debat que va molt més enllà de la qüestió sobre la dimensió del sector públic. Així mateix, ens trobem en un període d'experimentació intensa i de cerca de *noves* formes de donar resposta a les necessitats i als problemes socials. Tant en el discurs

com en l'acció, el nucli central de la qüestió és la cerca d'un *nou repartiment* de les tasques i les responsabilitats entre l'Estat, el mercat i la societat civil, diferent del de l'Estat del benestar.

Com revelen tant la bibliografia com la pràctica de la gestió pública, la redefinició dels rols del sector públic ha produït un augment quantitatiu i qualitatiu de les col·laboracions entre les administracions públiques i les organitzacions privades (lucratives i no lucratives). Aquest fenomen, que alguns han denominat *la publicització de la societat* (Bresser-Pereira, 2004) i d'altres *la privatització de l'Estat* (Savas, 2000), s'ha vist influït per motivacions pragmàtiques, econòmiques, ideològiques, comercials i populistes. És precisament amb la crisi de l'Estat del benestar quan es comença a examinar amb profunditat el nou rol de les administracions públiques i la relació entre l'àmbit públic i el privat. Els investigadors anglosaxons comencen a parlar de *l'economia mixta* (Austin, 1985), els *partenariats publicoprivats* (Kramer i Grossman, 1987), *l'Estat a l'ombra* (Wolch, 1990), els *quasimercats* (LeGrand, 1991) o *l'Estat subcontractista* (Smith i Lipsky, 1993).¹⁴

El model de l'Estat relacional constitueix una proposta en aquest sentit. Les innovacions més significatives que s'han produït en l'àmbit de la gestió i les polítiques públiques els últims vint anys, especialment aquelles que *trenquen* amb les premisses que han guiat la construcció de l'Estat del benestar i tracten de superar-ne les limitacions, constitueixen el marc de referència des del qual es formulen els continguts de l'Estat relacional.

Tot model és una versió simplificada i idealitzada de la realitat; el de l'Estat relacional també ho és, amb una particularitat: intenta explicar una realitat emergent, una realitat que encara avui només existeix parcialment però que s'està consolidant amb força. Així doncs, no ens trobem davant un model tancat i acabat, sinó davant una proposta oberta que intenta estimular la reflexió i el debat.

Històricament, la dicotomia entre el que és públic i el que és privat ha portat a identificar el que és públic amb l'Estat i el que és privat amb la societat civil. Aquesta simplificació comporta atorgar a l'Estat el monopoli del que és universal, a identificar el que és públic amb el que és polític i a negar a la societat civil el seu fort potencial d'universalisme i solidaritat (Cortina, 1993:150). I això porta a creure que, si l'Estat és fort, no es neces-

14. Més recentment, construït a partir de treballs anteriors, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2004) l'ha anomenat *l'estat republicà*. *Republicà* com un règim oposat al que està captiu dels interessos privats.

sita una societat civil potent i, a l'inrevés, si la societat civil és forta, a l'Estat li correspon fer un rol subsidiari.

És per això que la premissa de partida de l'Estat relacional és l'acceptació que l'Estat ha deixat de ser –si és que mai ho ha estat– omnipotent i autosuficient. Com afirma Crozier (1987), “l'Estat modern és un Estat modest” que reconeix la complexitat i la interdependència dels problemes socials i que assumeix que aquests només es poden resoldre amb la col·laboració activa de la societat.¹⁵ El corollari és la necessitat d'estimular els ciutadans i els diferents col·lectius a participar en la resolució d'aquells problemes socials en què estan implicats de manera més directa. Alguns exemples ho il·lustren clarament.

Ningú no qüestiona avui dia que les famílies tenen un paper decisiu en la solució del problema del “fracàs escolar”. El mateix es pot dir de la lluita contra la contaminació ambiental, en la qual es considera imprescindible la conscienciació i el canvi de comportaments de tota la societat. O en la qüestió de la seguretat ciutadana a les grans ciutats, on determinats canvis, com el model de “policia comunitària”, posen de manifest la importància que la mateixa comunitat assumeixi un rol actiu en un tema que l'afecta tan directament. El mateix es pot dir respecte de problemes socials tan urgents com la sinistralitat a les carreteres espanyoles o el repte de la integració de la població immigrant.

Els exemples anteriors posen en relleu que la resolució d'aquests problemes socials i molts d'altres requereix que la societat assumeixi la part de responsabilitat que li correspon, en la qual l'Estat difícilment la pot substituir. En aquest sentit, l'Estat relacional situa les relacions entre els àmbits públic i privat, entre l'Estat i la societat, en el terreny de la *coresponsabilitat*, concepte que no recollien les concepcions anteriors de l'Estat.

El terme *coresponsabilitat* comporta, en primer lloc, ser conscient que hi ha objectius comuns i identificar-los adequadament; en segon lloc, assumir responsabilitats concretes per tal d'assolir-los, i, en tercer lloc, articular de manera efectiva les responsabilitats que cadascuna de les parts ha assumit. Plantejar la relació entre l'Estat i la societat en termes de coresponsabilitat significa, doncs, abandonar la desconfiança pròpia de l'Estat del benestar i substituir-la per una actitud decidida de diàleg i cooperació. Per això, en l'Estat relacional els interessos col·lectius deixen de considerar-se patrimoni exclusiu de l'Estat i la participació de la societat –principal-

15. Aquí, el terme *modest* no significa feble sinó coneixedor dels propis límits, i el terme *modern* es refereix a les capacitats de gestió. Vegeu CROZIER, M. (1987) *État modeste, État moderne* (París: Fayard).

ment a través de les associacions i les organitzacions sense ànim de lucre— es converteix en un objectiu no tan sols desitjable sinó també legítim.¹⁶

En un context pluralista, en què la contestació i la crítica són legítimes, el que estimula la societat civil a col·laborar amb l'Estat és el *grau de coincidència en els objectius* d'una política pública determinada i en la manera d'implementar-la. Aquesta col·laboració es plasma en *projectes comuns*, en què ambdues parts acorden els objectius que s'han d'assolir, aporten recursos per fer-ho i, en conseqüència, assumeixen la coresponsabilitat dels resultats.

Un aspecte important d'aquesta *nova* articulació, en clau de coresponsabilitat, entre els sectors públic i privat és que el protagonisme correspon a les necessitats socials. El criteri a l'hora d'assignar les tasques i les responsabilitats no s'estableix sobre la base de la naturalesa pública o privada de les organitzacions que hi participen, sinó sobre la base de la seva capacitat per donar resposta, de la forma més adequada i efectiva, a una necessitat social determinada. L'important ja no és *qui* ho fa sinó el *resultat* que se n'obté. En aquest sentit, el polític i el gestor *relacional* prefereixen, responsablement, “compartir” protagonisme institucional, és a dir, fer junt amb altres o fins i tot que només facin els altres, si així es guanya en *eficàcia social*.¹⁷

El *principi de subsidiarietat*, que en el Tractat de Maastricht es restringeix a l'àmbit públic, s'estén a la societat civil en l'Estat relacional. Amb això no s'afirma la superioritat intrínseca de les organitzacions privades enfront de les públiques, ni el contrari. En obrir la possibilitat que la societat civil i la iniciativa privada s'incorporin a la satisfacció de les necessitats col·lectives, l'Estat relacional introdueix també la *dimensió competitiva* en la relació entre els sectors públic i privat. Un exemple ben conegut és el servei de recollida de residus, que en moltes ciutats dels Estats Units el presenten, en règim de competència, proveïdors públics i privats. En aquells casos en què la contractació externa del servei no dóna els resultats esperats, s'internalitza.

16. Cal distingir, com fa Bresser-Pereira (2004), entre organitzacions no lucratives, “públiques no estatals prestadores de serveis” i organitzacions “públiques no estatals de sensibilització política”.

17. Ho recordava Anthony Giddens en el comiat a Blair, com un dels principis fonamentals de la tercera via: “És un error gratuït que cometen molts detractors contraposar els serveis ‘públics’ (estatals) als ‘privats’. El que veritablement importa és qui serveix millor els interessos de la població en un context determinat”. A: “La década de Blair”. *El País* (12 de maig de 2007).

Així mateix, l'aparició dels “nous serveis públics”, com a resultat dels programes de reforma i modernització administrativa en l'àmbit dels serveis personals i, de manera molt destacada, en el cas de la sanitat, és una prova palpable d'una nova articulació entre els sectors públic i privat, que en bona part respon a una lògica *relacional*. La nota que caracteritza els “nous serveis públics” és l'establiment d'una *nova* relació de l'Estat amb els proveïdors i amb els usuaris.

La relació amb els proveïdors es veu modificada en un doble sentit, com a conseqüència de la separació de les funcions de provisió i de prestació dels serveis públics. D'una banda, això comporta la incorporació d'organitzacions sense ànim de lucre i de la iniciativa empresarial. I, de l'altra, aquesta incorporació va acompanyada de la introducció de mecanismes de competència, la qual cosa ha donat lloc a la creació de “quasimercats”, “mercats socials” o “mercats planificats”, en els quals participen, teòricament en condicions d'igualtat, tant les organitzacions públiques com les privades.

Pel que fa als usuaris, es busca enfortir la seva posició enfront dels proveïdors dels serveis públics, a fi d'augmentar el grau de resposta a les seves demandes individuals (*receptivitat*). Entre les mesures més freqüents que s'han aplicat per assolir-ho, hi ha, en primer lloc, l'aplicació del màrqueting als serveis públics i la implantació d'estratègies de qualitat de servei. Aquestes dues mesures tenen un impacte ideològic important, ja que el ciutadà deixa de ser vist com *un administrat* i passa a ser considerat *un client* de l'Administració, al qual es reconeix el “dret” d'exercir més influència en el servei que rep i en el procés de prestació. En segon lloc, destaquen les mesures orientades a permetre la lliure elecció del prestador, les quals estan relacionades, encara que no sempre, amb la introducció de mecanismes de competència en la prestació dels serveis públics. Cal subratllar que, en la *nova* relació de l'Estat amb els usuaris dels serveis públics, es parteix de la premissa que aquests són persones prou informades i madures per assumir més protagonisme en la prestació i el control d'aquests serveis. Mitjançant la seva participació activa, s'espera aconseguir no només un grau més alt de satisfacció sinó també fer-los coresponsables del resultat que se n'obtingui.

Com s'ha explicat al llarg d'aquest apartat, la lògica *relacional* busca aconseguir la màxima sinergia possible entre els recursos, els coneixements i les capacitats del sector públic i els del sector privat. Des d'aquesta perspectiva, la resolució dels problemes socials no apareix *necessàriament* vinculada a la dinàmica incrementalista de la despesa pública, típica de l'Estat del benestar. Governar ja no és només sinònim de gastar, sinó també, i sobretot, de capacitat de lideratge i de consens per mobilitzar els recursos, públics i privats, que té la societat i així donar resposta a les seves necessitats socials.

El foment del voluntariat social; l'elaboració de plans estratègics de ciutat i la seva utilització com a fòrum de diàleg entre les diferents administracions i els agents econòmics i socials; la realització de campanyes com "Barcelona, posa't guapa", que aconsegueixen mobilitzar quantitats importants d'inversió privada en la rehabilitació dels edificis i la millora del paisatge urbà; les reformes del sistema sanitari que s'han fet a Catalunya, a Galícia, a la Comunitat Valenciana o al País Basc; les reformes dels centres històrics de moltes ciutats espanyoles; la promoció exterior de les petites i mitjanes empreses mitjançant consorcis publicoprivats, etc., constitueixen alguns exemples il·lustratius de la *pràctica relacional* que fa anys s'està donant en el cas espanyol.

Tot això configura un *protagonisme diferent* de l'Estat que, si bé apareix com un actor social més, té una dimensió específica i ocupa una posició privilegiada per assumir un rol de lideratge i dinamització de la societat mateixa. L'Estat relacional es caracteritza perquè articula la interrelació social i pels aspectes intangibles que això comporta (producció i difusió d'informació, conscienciació de les responsabilitats de la societat, foment de l'autoregulació social, intermediació entre els diferents actors socials, etc.). Per tot això, la naturalesa *relacional* de la seva activitat n'esdevé l'atribut principal d'identitat.

En aquest sentit, la legitimitat de l'actuació de l'Estat relacional es basa, no tan sols en el requisit inexcusable de la legalitat, sinó també en els principis d'*eficiència i eficàcia socials*, la qual cosa ve determinada per la seva capacitat d'interlocució i d'obertura als interessos socials, per la capacitat d'assumir el lideratge i obtenir resultats a través d'altres organitzacions, per la transparència en l'articulació dels àmbits públic i privat i per la modèstia a assumir que el protagonisme correspon als objectius col·lectius que persegueix.

El model organitzatiu (en sentit ampli) que correspon a l'Estat relacional és, sens dubte, el de l'*emprenedor social*, capaç de crear i dinamitzar xarxes col·laboratives en les quals participen tant organitzacions públiques com privades. El polític i el gestor *relacional* es caracteritzen tant perquè cerquen constantment oportunitats que permetin mobilitzar els recursos socials, públics i privats, com perquè promouen l'experimentació i la innovació social en la manera de donar resposta als problemes i a les necessitats socials.

En l'Estat del benestar, la responsabilitat dels directius públics es limita a assolir els objectius establerts per a la seva organització mitjançant l'optimització dels recursos *propis*. En aquesta concepció, el pressupost apareix com un límit *absolut* a la capacitat d'incidència de l'Administració davant

dels problemes socials. És la visió directiva de la creença política que “governar és gastar”.

En l'Estat relacional, els principis d'*eficiència* i d'*eficàcia socials* redefeixen el concepte de *gestió*. La responsabilitat dels directius públics es veu com l'obtenció de resultats per mitjà del conjunt d'organitzacions, públiques i privades, que col·laboren o podrien arribar a col·laborar en un àmbit determinat d'actuació pública. La *dimensió interorganitzativa* apareix, doncs, com una de les notes fortes de la concepció *relacional* de la gestió pública. Des d'aquesta perspectiva, el repte de la gestió consisteix a aconseguir el *factor multiplicador* més gran possible sobre els recursos propis. El que compta ja no són únicament els resultats obtinguts per la mateixa organització en sentit estricte, sinó sobretot l'impacte social que aconseguen el conjunt d'organitzacions que hi participen.

En el terreny de la configuració organitzativa de l'Administració pública, també s'hi produeixen canvis significatius. En l'Estat del benestar, l'agència o *forma divisional*—que es basa en els criteris d'especialització productiva, autonomia en la gestió i control per resultats, amb la consecució d'economies d'escala— es considera el disseny més adequat per a les organitzacions públiques que tenen com a responsabilitat la prestació directa de serveis. En canvi, en l'Estat relacional, l'“organització en xarxa” (*network organization*)—basada en els criteris de descentralització, especialització funcional i consecució d'economies d'abast i flexibilitat— és el disseny organitzatiu més adequat per articular la interrelació entre múltiples organitzacions, públiques i privades, la qual cosa, al seu torn, requereix dotar-se d'unes capacitats centrals sofisticades de planificació estratègica i de mecanismes d'avaluació i seguiment.

L'EXISTÈNCIA DE CAPACITATS INSTITUCIONALS COM A REQUISIT PER AL BON FUNCIONAMENT DE L'ESTAT RELACIONAL¹⁸

Si en el cas espanyol, que encara no ha acabat la construcció d'un Estat del benestar fort, ja s'ha començat a evolucionar cap a un model d'Estat

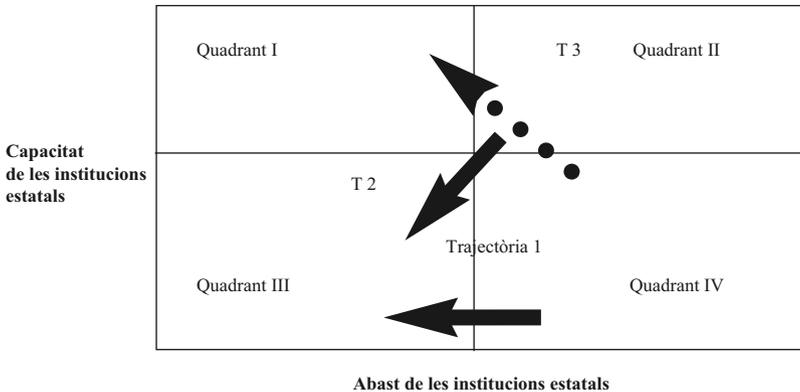
18. L'aproximació de l'Estat relacional a la modernització de la gestió pública va més enllà del corrent que s'ha conegut amb el nom de *New Public Management* (NPM) (vegeu, per exemple, Dunlevy i Hood, 1994). No es tracta tan sols del desenvolupament de la dimensió executiva del *management* públic i la introducció de mecanismes de mercat, sinó que l'Estat relacional pretén donar una nova lògica al rol de l'Estat i a les seves funcions. Ens han ajudat en les nostres reflexions, entre d'altres, els treballs de Barzelay (1992, 2001), Bresser-Pereira (1998, 2004), Crozier (1987, 1996), Metcalfe (1993) i Moore (1998).

molt més *relacional*, a l'Amèrica llatina i en altres països en vies de desenvolupament s'intenta avançar des d'un Estat liberal de dret, moltes vegades feble o gairebé inexistent, a la construcció paral·lela d'un Estat del benestar i d'un Estat relacional.

A l'Amèrica llatina com ja va succeir en un gran nombre de països de l'antic bloc soviètic, de l'Àsia i de l'Àfrica, durant la dècada dels vuitanta i principi dels noranta la reducció de les dimensions de l'Estat, amb la *privatització*, es va convertir en un tema polític de primera magnitud. Les institucions financeres internacionals, juntament amb el Govern dels Estats Units, van recomanar una sèrie de mesures destinades a reduir el grau d'intervenció estatal en l'economia, fet que es va conèixer com el *consens de Washington*.

El problema va ser que, com a conseqüència de l'aplicació d'aquestes mesures, durant el procés de reducció de l'abast estatal, molts països van reduir la força de l'Estat i no van desenvolupar les seves capacitats institucionals, que eren febles o, àdhuc, inexistentes. La matriu de la figura 4, desenvolupada per Fukuyama (2004), distingeix entre "l'abast de les activitats estatals" (les diferents funcions i els objectius que un Estat assumeix) i "la capacitat institucional dels estats" (la força que té l'Estat per programar i elaborar polítiques i per aplicar les lleis amb rigor i transparència), i ens permet entendre millor el problema de la *falta de capacitat estatal*.

Figura 4. Matriu de capacitat i abast de les institucions estatals



Font: Fukuyama (2004)

L'ideal és estar situats en el quadrant I, és a dir, tenir una alta capacitat institucional i que l'abast de les tasques governamentals sigui l'adequat, i evitar desenvolupar funcions pròpies del mercat. Després del consens de Washington, molts països en vies de desenvolupament es van desplaçar del quadrant IV al III (trajectòria 1) o del quadrant II al III (trajectòria 2), quan l'ideal hauria estat seguir la trajectòria 3, és a dir, limitar les funcions estatals amb una alta eficàcia institucional.¹⁹ Fruit d'aquestes trajectòries equivocades, un nombre important de països d'Amèrica llatina avui es troba, lamentablement, en el quadrant III.²⁰

A priori, es pot pensar que, si es transfereixen una sèrie de serveis a un tercer, és possible concentrar-se en una sèrie de funcions bàsiques i reforçar les capacitats relacionades amb aquestes funcions (és el que en el món empresarial es coneix amb el nom de competències bàsiques). Tanmateix, la privatització en molts països va portar sovint a la “substitució” de l'Estat, atès que, en comptes de contribuir a incrementar les capacitats estatals, les va disminuir. Així doncs, en molts indrets del món es té una experiència negativa de l'associació entre el que és públic i el que és privat, que fa que molts directius públics i responsables polítics abordin el tema amb precaució i, fins i tot, amb un clar recel, per por del que es coneix com la “captura de l'Estat” per part d'interessos privats.²¹

Naturalment, aquesta falta de capacitat estatal és molt rellevant per a la construcció d'un Estat relacional, ja que resulta impossible articular relacions entre organitzacions públiques i privades si el sector públic no té capacitat institucional. En altres paraules, si l'Estat no és capaç d'elaborar i implementar determinades polítiques públiques, de promulgar les lleis necessàries per donar suport a aquestes polítiques, de dotar-se d'una Administració burocràtica eficaç i eficient, de mantenir un nivell elevat de transparència i de rendició de comptes, i de fer que les lleis es compleixin, és difícil imaginar que algú hi vulgui col·laborar. Segurament, només aquelles organitzacions que puguin “capturar l'Estat” a favor dels seus propis interessos estaran disposades a col·laborar-hi, i no les que treballen per a l'interès general.

19. Fukuyama cita com a exemples paradigmàtics de les trajectòries II i III els casos de Rússia i Nova Zelanda, respectivament.

20. Fukuyama i Marwah (2000) han assenyalat que si el rendiment de l'Àsia oriental els darrers quaranta anys ha estat superior al de l'Amèrica llatina és probablement com a conseqüència de la “major qualitat de les institucions estatals” de l'Àsia oriental, i “no tant de les diferències d'abast estatal entre ambdues realitats”.

21. Sobre “la captura de l'Estat” per interessos privats, vegeu, per exemple, els treballs del Banc Mundial, realitzats per J. S. Hellman, G. Jones i D. Kaufmann (2000 i 2002).

En general, les administracions públiques necessiten enfortir-se institucionalment per poder-se associar amb garanties amb altres actors de la societat civil. I, sobretot, s’han d’assegurar que aquestes associacions entre el que és públic i el que és privat reforcin les capacitats institucionals de l’Estat, i no les afebleixin.

A MANERA DE CONCLUSIÓ: ELS REPTES DE CONSTRUIR UN ESTAT I UNA ADMINISTRACIÓ PÚBLICA RELACIONALS

La superació de la “crisi” de l’Estat del benestar i la construcció de l’Estat relacional constitueixen un gran repte per al conjunt de la societat, les dificultats del qual no s’han de subestimar. Voldríem concloure aquest capítol formulant algunes reflexions sobre la manera d’avançar cap a un Estat i una Administració pública més *relacionals*.²²

Primera. L’Administració pública ha d’assumir el seu rol *relacional* d’una manera activa i convençuda. Tanmateix, s’ha d’evitar el risc de “mitificar” la societat civil o de caure a l’extrem de “la col·laboració a qualsevol preu”.

A partir de l’experiència de col·laboració entre els àmbits públic i el privat acumulada als Estats Units des dels anys setanta, autors com Lester Salamon han posat de manifest que hi ha “fallades del sector no lucratiu” en la satisfacció de les necessitats col·lectives. Així, destaquen quatre aspectes que són presents en moltes d’aquestes organitzacions: el *particularisme*, com a resultat de focalitzar-se en problemes i grups de població determinats; el *paternalisme*, pel fet que la definició de les necessitats de la comunitat la solen fer els membres amb més recursos; l’*amateurisme* derivat de la dificultat d’atreure bons professionals, i la *insuficiència* per generar el volum de recursos necessari per solucionar els problemes socials.

Si després de les “fallades del mercat” van venir les “fallades del govern” i, més tard, les “fallades del sector no lucratiu”, el repte és trobar fórmules que permetin articular la interacció entre l’Estat, la societat civil i

22. Per a un tractament més detallat de les qüestions que es presenten en aquest apartat, vegeu: Xavier Mendoza (1991) “Algunas reflexiones acerca de la ‘transición al mercado’ de los servicios sociales”. A: INTRESS [ed.]. *Público-privado y bienestar social* (Barcelona: Institut de Treball Social i Serveis Socials); Alfred Vernis (1995) *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales* (Barcelona: Centre d’Investigació, Formació i Assessorament, Diputació de Barcelona), i Alfred Vernis (2005) *Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad* (CLAD, p. 61-100).

el mercat, aprofitant el millor de cadascun i evitant-ne els punts febles o deficiències. No es tracta, doncs, que les organitzacions no lucratives i la iniciativa privada substituïxin les organitzacions públiques, sinó que hi cooperin i es complementin i, fins i tot, que en alguns serveis públics puguin arribar a competir.

Segona. La incorporació de la societat civil i de la iniciativa privada en un sector concret d'actuació dels poders públics suscita una sèrie de qüestions que haurien de ser objecte d'una anàlisi detinguda: *a)* En quines activitats hi ha més oportunitats per crear un “valor social afegit” amb aquesta incorporació?; *b)* quins objectius es volen assolir amb la col·laboració públicoprivada?; *c)* quin tipus de relació públicoprivada es considera més adequada?; *d)* quins requisits mínims haurien de complir les organitzacions privades a les quals s'assignin tasques i responsabilitats públiques?, i quins mecanismes se seguiran per seleccionar-les?, i *e)* com es gestionarà la relació amb les organitzacions privades?

Com es pot observar, les oportunitats presents en cada cas concret i els objectius que es persegueixin determinaran la naturalesa de la relació públicoprivada. D'altra banda, les tres últimes preguntes evidencien la importància de disposar d'un marc institucional i d'unes “regles de joc” adequades que permetin una interacció efectiva entre els sectors públic i privat.

Tercera. La proposta de l'Estat relacional no està exempta de riscos i limitacions. L'Estat relacional pressuposa una societat civil forta i autònoma, madura i responsable. També pressuposa una classe política amb una capacitat significativa de lideratge social i una Administració pública amb una gran capacitat de gestió estratègica i d'operar sistemes descentralitzats i pluralistes.

No és difícil imaginar els problemes que poden sorgir si no es compleixen suficientment aquests requisits. Així, per exemple, la falta de transparència en la relació públicoprivada pot conduir a la *captura* o la *patrimonialització* de l'Estat per part de poderosos interessos corporatius. I, si no hi ha les necessàries capacitats estratègiques i operatives, la gestió d'un sistema plural amb múltiples decisors pot resultar una tasca impossible, que porti a la ingovernabilitat.

Tot això assenjala la responsabilitat especial que té l'Administració en la creació del marc institucional i dels incentius que estimulin tant el desenvolupament dels valors i les actituds socials adequats com el desenvolupament de les capacitats organitzatives necessàries per a una relació públicoprivada efectiva.

Quarta. El model d'Estat relacional posa al centre del debat l'enfortiment institucional de les administracions públiques, sobretot dels elements

del model que a compleixen “activitats públiques”. En general, les administracions públiques s’han d’enfortir institucionalment per poder-se associar amb garanties amb altres actors de la societat civil i, sobretot, s’han d’assegurar que aquestes associacions entre l’àmbit públic i el privat reforcin les capacitats institucionals de l’Estat, i no les afebleixin.

En aquesta línia, quan s’hi introdueixen elements de mercat, com l’externalització, els partenariats publicoprivats, els “quasimercats”, etc., la decisió de si són apropiats o no s’ha adoptar segons les circumstàncies concretes de cada cas i tenint sempre molt en compte la governança a llarg termini de la política pública afectada i dels interessos de la societat.

Cinquena. Tots aquests elements i canvis que s’han comentat introdueixen amb força la necessitat d’un lideratge relacional i d’una capacitat de emprenedoria social en els directius públics. En definitiva, aquest nou context exigeix establir el lideratge entre els directius públics que tenen excel·lents capacitats individuals tècniques, polítiques i de gestió, que pensin i planegin col·lectivament i que puguin treballar en col·laboració estreta amb d’altres parts interessades. En general, cada vegada es requeriran més *competències de caràcter relacional* (Longo, 2004). I això, naturalment, té implicacions molt importants en la formació dels directius públics.

Sisena. Així doncs, ens trobem davant un doble repte de desenvolupament organitzatiu i institucional. Preservar una *societat del benestar* en el nou context d’una economia mundialitzada constitueix un repte enorme que requereix no tan sols canvis profunds en el sector públic, sinó també la implicació activa de tots els actors socials. El nostre gran repte col·lectiu és implantar i institucionalitzar les innovacions *necessàries*.

III. VISIÓ GENERAL DEL SECTOR PÚBLIC A EUROPA: DIMENSIÓ, COMPETITIVITAT I GOVERN DE QUALITAT

Hans Martens

INTRODUCCIÓ

Els darrers anys s'ha parlat molt sobre el desenvolupament dels diversos models econòmics i socials. Aquests models tenen unes característiques definidores clares que diferencien els uns dels altres. Amb tot, com a rerefons comú, és important subratllar que els diferents models comparteixen una sèrie d'elements essencials que ens permeten parlar d'un model europeu. Les característiques definidores, en línies generals, es poden resumir en les següents:

- La defensa de la democràcia, l'imperi de la llei, una economia de mercat que funciona i el respecte pels drets humans.
- El suport de la multilateralitat, la interdependència ben gestionada i la cooperació.
- L'establiment d'una estructura política única basada en el bon govern a molts nivells.
- Un alt grau de prosperitat i estabilitat, que combina el rendiment econòmic amb la cohesió social i la protecció del medi ambient.

En aquest rerefons, generalment no es parla gaire del rol que el sector públic té en les societats europees. En cap altra part del món el sector públic arriba a consumir aproximadament la meitat del PIB, com succeeix a la Unió Europea (UE), ni té un paper tan fonamental en la gestió dels afers socials. El sector públic és molt més visible en la vida econòmica i social de la UE que en la de la major part del món. Als Estats Units, per exemple, es fa especial èmfasi en la seguretat i la protecció (la despesa en seguretat interna i militar als Estats Units és més del doble que als països europeus), en l'elaboració de la legislació necessària i en la gestió dels serveis públics bàsics, com ara les infraestructures i l'educació. El Govern nord-americà participa en molts altres

sectors de l'economia i és molt menys visible en els àmbits social i mediam-biental, en la promoció de la recerca i l'emprenedoria.

Així mateix, fins ara, la importància d'un sector públic que funcionés bé com a impulsor de la prosperitat col·lectiva s'ha negligit bastant en el debat general. Aquest s'ha centrat més en els mercats i en el sector privat com a fonament bàsic per al creixement i la competitivitat. Això és un error, no tan sols perquè el sector públic té un paper clau en la definició del ben-estar a la UE, sinó també perquè analitzar-lo fomenta la comprensió de les decisions col·lectives que hi ha darrere dels nostres sistemes nacionals i de la UE en conjunt.

Aquest article analitza la relació entre la competitivitat i el sector públic a la UE. Presenta algunes visions sobre com un sector públic modern i inno-vador pot ser la garantia d'un model socioeconòmic dinàmic. A més, vol aclarir alguns dels conceptes erronis que circulen sobre dimensió i acom-pliment, i defensa la idea de promoure la qualitat més que no pas estats grans o petits.

PERSPECTIVA PRESSUPOSTÀRIA

El sector públic representa prop del 50% de l'economia a la majoria dels estats membres de la UE, amb algunes diferències entre països: men-tre que a Irlanda se situa entorn del 35% del PIB, a Suècia és aproximada-ment del 60%. Respecte a l'estructura pressupostària, hi ha algunes simili-tuds entre els països membres de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE). Una excepció notable és l'existència de transferències socials com a característica definidora dels països euro-peus. Les transferències socials inclouen pensions, règims per invalidesa i malaltia, subsidis d'atur, programes d'habitatges de protecció oficial, etc. Totes són mesures redistributives que fomenten uns nivells d'igualtat més elevats en les societats. Les mesures esmentades s'apliquen de manera dife-rent en els diversos països europeus, segons les necessitats i característi-ques particulars, però el fet que existeixin és un motiu que justifica que hi hagi uns sectors públics més grans i és, també, una característica signifi-ca-tiva de l'Estat del benestar europeu.

Taula 1. Impostos com a percentatge del PIB (2006)

País	Percentatge del PIB
Unió Europea	40-58
Estats Units	33
Japó	31
Xina	18
Índia	17
Canadà	41
Austràlia	33

Font: OECD Economic Outlook, núm. 79.

Els darrers anys, els pressupostos públics dels països europeus han seguit evolucions paral·leles. En general, els estats membres van incrementar les dimensions dels seus sectors públics fins a la meitat dels anys noranta. Els pressupostos més elevats eren el resultat de combinar diversos factors:

- La introducció d'uns instruments i uns programes redistributius més perfeccionats, destinats a proporcionar millors serveis en l'àmbit social (millor atenció sanitària, educació i transferències socials, com per exemple els subsidis d'atur).
- La necessitat de continuar pagant els interessos dels deutes, la qual cosa va provocar uns dèficits pressupostaris sostinguts després de la crisi del petroli dels anys setanta.
- El control de les recessions econòmiques, com les que hi va haver al principi dels anys vuitanta i en els noranta.

Des de mitjan anys noranta, el sector públic s'ha mantingut estable o s'ha reduït. Això s'ha degut, en general, a la millora de les situacions fiscals i dels índexs de creixement, que han possibilitat als governs no haver de recórrer a més endeutament. El futur es mostra una mica diferent. Els grans sectors públics semblen inevitables en vista dels desenvolupaments demogràfics de la UE. No cal dir que això tindrà un clar impacte en la despesa social, especialment en les pensions i l'assistència sanitària.

NO ES TRACTA DE LA DIMENSIÓ

La dimensió del sector públic és una elecció deliberada. Si bé els detalls sobre el paper del sector públic sovint estan subjectes al debat polític, la seva magnitud global, en general, no és objecte de discussió i demostra que a Europa es prefereixen les decisions col·lectives a les individuals. Generalment, un sector públic més ampli té una connotació negativa. Potser perquè la gent l'associa amb els antics sistemes comunistes, l'opinió general relaciona un sector públic més gran amb una maquinària burocràtica rígida que imposa impostos elevats i una regulació forta al sector privat. En canvi, un sector públic més reduït normalment es relaciona amb un organisme eficient i no burocràtic que intervé el mínim en l'economia.

El debat general sobre la competitivitat i la pressió creixent dels països en vies de desenvolupament –Brasil, Rússia, l'Índia i la Xina (BRIC)– incrementa la importància essencial d'una comprensió aprofundida de la dimensió i el rol del sector públic per a la vida econòmica i social futura.

La competitivitat es pot mesurar de diferents maneres; no hi ha una definició comuna per avaluar la competitivitat d'un país. Una de les maneres de fer-ho és elaborar un índex compost que tingui en compte diversos factors que influeixen en la competitivitat, en particular en la competitivitat sostenible, que equival a la capacitat de mantenir un creixement robust durant un període més llarg de temps –més que no pas limitar-se a facilitar un creixement econòmic ràpid a curt termini. Durant força anys, l'índex de la competitivitat mundial (World Competitiveness Index, WCI) del Fòrum Econòmic Mundial s'ha convertit en l'eina més utilitzada, perquè inclou una sèrie de factors fonamentals. L'objectiu és no tan sols mesurar la competitivitat sinó també el potencial d'aconseguir un creixement econòmic sostingut a mitjà i llarg termini. En resum, recull dades de tres àmbits: de l'entorn macroeconòmic, de la qualitat de les institucions públiques i de l'ús de la tecnologia.

Taula 2. Índex de competitivitat mundial

País	Classificació de 2005	Puntuació de 2005	Impostos com a percentatge del PIB (2006)
Suïssa	1	5,81	36
Finlàndia	2	5,76	53
Suècia	3	5,74	58
Dinamarca	4	5,70	55
Singapur	5	5,63	16
Estats Units	6	5,61	33
Japó	7	5,60	31
Alemanya	8	5,58	43
Països Baixos	9	5,56	46
Regne Unit	10	5,54	42
Hong Kong	11	5,46	–
Noruega	12	5,42	60
Taiwan	13	5,41	23
Islàndia	14	5,40	23
Israel	15	5,38	–

Font: World Competitiveness Index, OECD Economic Outlook, núm. 79, i
 <<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>>.

Els quinze primers països del món en l'índex de 2006 no aporten res de significatiu respecte a la dimensió o al rol del sector públic. A la llista, apareixen països amb nivells impositius més o menys elevats. El Fòrum Econòmic Mundial atribueix molta importància al rol del sector públic. Respecte als països BRIC esmentats anteriorment, s'observa que certament no encapçalen la llista dels més competitius: l'Índia ocupa el 43è lloc, la Xina el 54è, Rússia el 62è i Brasil el 66è. La raó que addueix el Fòrum Econòmic Internacional és la “falta de transparència i igualtat de les seves institucions públiques, com també la burocràcia i la judicatura” (*The Wall Street Journal*, 27 de setembre de 2006).

La raó principal que explica la falta de correlació és que els països que ocupen els quinze primers llocs puntuen de manera molt diferent els diver-

sos aspectes que mesura l'índex, i també que la comparació resulta molt problemàtica ja que encreua models econòmics i socials diferents. Si la comparació es duu a terme dins d'Europa, els organismes que són objecte de comparació són més iguals. Així doncs, el resultat de la UE-25 el 2006 va ser el que es mostra a la taula següent.

Taula 3. Índex de competitivitat mundial aplicat a la UE-25

País	Resultats de 2006	Impostos com a percentatge del PIB (2006)
Finlàndia	5,76	53
Suècia	5,74	58
Dinamarca	5,70	55
Alemanya	5,58	43
Països Baixos	5,56	46
Regne Unit	5,54	42
Àustria	5,32	47
França	5,31	51
Bèlgica	5,27	50
Irlanda	5,21	35
Luxemburg	5,16	40
Estònia	5,12	38
Espanya	4,77	39
República Txeca	4,74	41
Eslovènia	4,64	43
Portugal	4,60	42
Letònia	4,57	40
Eslovàquia	4,55	34
Malta	4,54	47
Lituània	4,53	35
Hongria	4,52	44
Itàlia	4,46	44
Xipre	4,36	42
Grècia	4,33	43
Polònia	4,30	41

Font: World Competitiveness Index, OECD Economic Outlook, núm. 79, i
 <<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>>.

Dins de la família europea, tampoc no hi ha una correlació perfecta, però s'observa que, des de fa uns quants anys, els països que destinen un percentatge més gran de l'economia al sector públic (els països nòrdics) estan monopolitzant els tres primers llocs en l'índex de competitivitat. Probablement, el factor més notable és que encapçalen sistemàticament la majoria de les altres estadístiques analitzades. D'altra banda, els tres països que destinen el percentatge més baix del PIB al sector públic, Lituània, Eslovàquia i Irlanda, no figuren en llocs gaire destacats en el rànquing de la competitivitat. Per tant, és fàcil concloure que, fins i tot en el model europeu, no hi ha una correlació directa entre la competitivitat i la dimensió de l'Estat. En altres paraules, es pot argüir que la mera existència d'un sector públic ampli no és en si mateixa una raó que expliqui la ineficàcia de l'Estat o la falta de competitivitat. En conseqüència, cal analitzar un altre aspecte: quin paper té el sector públic a la societat (què fa i què no fa).

SUBMODELS EUROPEUS

S'observen algunes diferències notables en la manera en què coexisteixen el sector públic i el privat en diferents llocs d'Europa. De fet, és possible identificar una sèrie de submodels, diferenciats en part per la relació que estableixen entre govern i mercat.

Normalment es parla almenys de tres submodels europeus diferents: el nòrdic, l'anglosaxó i el continental. A més, sovint s'hi introdueix un model del sud, i també es discuteix si hi ha un model específic de l'Europa de l'Est. Aquest article se centra en els tres models principals, ja que el model del sud comparteix moltes característiques amb el model continental i el de l'Europa de l'Est encara no ha estat prou avaluat. Els darrers anys, els països de l'Europa Central i de l'Est s'han decantat a favor dels models europeus clàssics, però no a l'uníson. Els tres models clàssics es poden resumir com s'il·lustra en la taula següent:

Taula 4. Tres models d'Estat a Europa

	Nòrdic	Anglosaxó	Continental
Nivell impositiu	Alt	Baix	Alt
Govern/mercat	Liberal	Liberal	Intervencionista

Font: elaboració pròpia

En general, els models nòrdic i anglosaxó comparteixen la preferència per l'economia liberal, que els governs no gestionen a escala microeconòmica i, per tant, la intervenció directa en els mercats (de productes, serveis, capital i treball) és relativament limitada. La diferència principal entre els dos models és la dimensió del sector públic, amb economies de baix nivell impositiu en el món anglosaxó i nivells impositius molt elevats en el model nòrdic.

La similitud entre els models nòrdic i continental és l'alt nivell impositiu, però l'autèntica diferència entre si és el paper que tenen els governs amb relació als mercats. El funcionament dels mercats de treball és molt il·lustratiu en aquest sentit. Tradicionalment, el model continental s'ha caracteritzat per un gran intervencionisme del govern, una legislació laboral proteccionista i elevades contribucions a la seguretat social, la qual cosa ha donat com a resultat un baix índex de creació de llocs de treball i una gran rigidesa laboral. El cas contrari es troba als països del nord (els nòrdics i els anglosaxons), que tendeixen a fomentar la participació del mercat i, per tant, són molt més flexibles. Una particularitat del model nòrdic és que concedeix una gran importància al nivell de seguretat i d'inversió de les persones. La combinació de flexibilitat i un alt grau de seguretat a l'entorn de les persones ha originat un terme que s'utilitza amb freqüència per caracteritzar el model nòrdic: *flexigüritat* (*flexicurity*).

L'OCDE ha elaborat una sèrie d'índexs que demostren la relació existent entre el sector públic i el mercat (vegeu <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf>>). Un dels índexs que il·lustren clarament la diferència entre els models clàssics és el de “regulació administrativa”.

Taula 5. Índex de regulació administrativa

Model	País	Indicador de regulació administrativa
Nòrdic	Dinamarca	1,1
	Suècia	2,0
Anglosaxó	Regne Unit	0,5
	Irlanda	1,5
Continental/del sud	Alemanya	2,7
	França	3,1
	Espanya	2,3
	Itàlia	3,0
	Rep. Txeca	2,2 (mitjana)
	Polònia	2,5 (mitjana)

Font: OCDE (<http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf>)

L'índex compost del “control estatal” mostra una imatge força similar. A partir de les observacions de l'OCDE, és possible concloure que hi ha una clara diferència entre els submodels europeus respecte a la intervenció del mercat. Els models dels països del nord d'Europa bàsicament són menys intervencionistes que els de l'Europa continental. Això també demostra que els grans governs del model nòrdic no són administracions proteccionistes que gestionen l'economia a escala microeconòmica, sinó tot el contrari. Per exemple, en el cas de la protecció de l'ocupació, tendeixen més a preocupar-se per les persones a través del sistema social que no pas a protegir els llocs de treball mitjançant la legislació, com fan els països continentals.

Taula 6. Índex de control estatal

Model	País	Indicador de control estatal
Nòrdic	Dinamarca	1,4
	Suècia	1,8
Anglosaxó	Regne Unit	1,7
	Irlanda	1,8
Continental/del sud	Alemanya	2,2
	França	2,7
	Espanya	2,7
	Itàlia	3,2
	Rep. Txeca	2,5
	Polònia	3,7

Font: OCDE

De fet, una conclusió preliminar és que hi ha una correlació, no entre dimensió del govern i competitivitat, sinó entre nivells d'intervenció del govern i competitivitat.

Taula 7. Diferència entre la recaptació i el consum del sector públic com a percentatge del PIB

Model	País	Impostos com a percentatge del PIB	Consum del sector públic com a percentatge del PIB
Nòrdic	Dinamarca	55	27
	Suècia	58	28
Anglosaxó	Regne Unit	42	21
	Irlanda	35	14
Continental/del sud	Alemanya	43	19
	França	51	24
	Espanya	39	18
	Itàlia	44	18
	Rep. Txeca	41	23
	Polònia	41	17

Font: OCDE

Un altre aspecte que mereix l'atenció és el percentatge del PIB que consumeix realment el govern amb relació als nivells impositius, ja que indica la “dimensió” real del govern i en quina mesura el sector públic redistribueix les rendes a la societat.

Lògicament, el percentatge que es queda el sector públic difereix entre aquests països. Amb tot, no és tan diferent com ho són els nivells d'impostos. És a dir, es pot observar que els països amb un alt nivell impositiu en general no consumeixen substancialment més en el sector públic, sinó que més aviat aquest hi té un paper important com a redistribuïdor de les rendes entre els diferents grups socials. De fet, es pot arribar a entendre molt bé com actuen els models socioeconòmics si s'analitza la relació entre el que fa un govern i com destina la part restant del pressupost.

GLOBALITZACIÓ I COMPETITIVITAT

La correlació entre la competitivitat i el rol del sector públic amb relació als mercats –com s'ha dit– és molt important a Europa perquè, en general, hi ha grans sectors públics que exerceixen un paper significatiu en la societat. Aquesta percepció ha adquirit més importància gràcies al creixe-

ment de la competència global. S'afirma sovint que Europa no es pot permetre mantenir el gran sector públic que té i, alhora, construir uns sistemes sostenibles i competitius; no obstant això, hi ha poques proves que demostrin que hi ha una relació directa entre els dos factors. Les conclusions del Fòrum Econòmic Mundial, si de cas, diuen que la relació és inversa.

Una de les conclusions generals que se'n pot extreure és que qualsevol índici d'una certa intervenció del sector públic en els mercats dificulta la competitivitat, i que l'èxit actual dels models del nord d'Europa està relacionat amb la flexibilitat –o el liberalisme– predominant en els models nòrdic i anglosaxó.

Però no ha estat sempre així. Fa vint anys o trenta, quan la competència global estava més limitada i els mercats europeus més tancats, els models basats en la indústria de l'Europa continental eren clarament els millors. Aquells temps no eren gaire bons per als països del nord d'Europa. El que hi ha hagut en aquest període de temps ha estat exactament un increment de la competència global, acompanyat de l'obertura de nous mercats, cosa que ha situat Europa sota la pressió d'haver d'actuar d'una manera més àgil i flexible –i de tenir la capacitat de canviar ràpidament a mesura que les condicions del mercat també anaven canviant.

Aquest grau de flexibilitat més elevat es defineix sovint amb el terme *neoliberalisme*. No obstant això, el model nòrdic ha demostrat que és possible ser liberal i alhora estar compromès amb un model social i, fins i tot, millorar-lo. A més, també és significatiu que les poblacions dels països nòrdics es mostrin més positives envers la globalització que no pas les poblacions de l'Europa continental, com també més confiades en el futur de l'ocupació, malgrat la flexibilitat dels seus mercats laborals.

QUALITAT DEL SECTOR PÚBLIC

Potser això s'explica, en part, gràcies a la relació entre flexibilitat i competitivitat, però no demostra totalment l'èxit relatiu d'alguns models. De fet, cal buscar moltes raons per justificar el desenvolupament del sector públic.

La resposta a un millor acompliment no consisteix a demanar al sector públic que s'assemblí més a una "empresa". És cert que, des del punt de vista de l'eficiència econòmica, el sector públic s'ha de comportar igual que el privat amb la finalitat de produir el mateix resultat econòmic, però algunes parts de l'activitat de servei públic senzillament no es poden convertir en alguna cosa similar a un negoci. Això és així perquè el sector públic tre-

balla en un entorn que inclou elements molt complexos, com ara els valors i les actituds particulars, una estructura legal especial, la influència dels grups de la societat civil, una cultura particular de la forma de govern en el context de la història i la tradició, etc.

La judicatura n'és un bon exemple. El seu rol a la societat no es pot tractar com si fos una empresa. Ha d'observar les regles i els principis generals que conformen les societats democràtiques governades per l'imperi de la llei. Naturalment, això no vol dir que fins i tot no es puguin modernitzar determinades tasques bàsiques, el seu govern o les funcions de la judicatura, amb la finalitat que siguin més eficients en els seus procediments administratius. Si les millores administratives, per exemple, poden conduir a un sistema judicial que funcioni sense més retards, això beneficiarà la societat, però no es podrà assolir mai si es disminueix la qualitat del treball del mateix sistema judicial; tan sols es podrà aconseguir mitjançant reformes administratives o burocràtiques.

Dit això, en una part dominant de les activitats del sector públic als països europeus –i en les àrees de prestació de serveis– hi ha molt camí per recórrer per aconseguir millores en l'eficiència, les quals es poden assolir per diversos mitjans. Tenint en compte la pressió que la competència global exerceix sobre Europa i també la intenció declarada de fer que Europa sigui més competitiva amb la finalitat de mantenir i millorar les condicions de vida, és molt evident que el sector públic a Europa hauria de treballar sempre per millorar les condicions que garanteixin assolir aquest objectiu. Un exemple d'un conjunt global d'objectius en aquest sentit és el procés de Lisboa de la Unió Europea, en virtut del qual tots els caps d'Estat i de govern d'Europa s'han compromès a garantir que els seus governs treballaran a favor de l'objectiu de “fer d'Europa l'economia basada en el coneixement més competitiva del món en el 2010”. Hi ha tres àrees clau amb vista a assolir l'objectiu esmentat en el context de la millora del sector públic, que són les següents:

- La qualitat de la regulació. Els principis de “millor regulació” clarament estan millorant el desenvolupament del sector públic. Això no tan sols contribueix al fet que la legislació sigui pertinent i comprensible, sinó també que resulti rellevant per als seus destinataris. A més, porta a simplificar el corpus actual de legislació, amb la finalitat de facilitar-ne el compliment. Les preguntes més simples que cal fer-se són: El sector públic treballa a favor o en contra dels mercats? La regulació s'ha elaborat tenint en compte l'anàlisi d'impacte i amb la participació dels *stakeholders*? Sens dubte una avaluació

regular de les polítiques de govern actuals és una bona idea. Sovint, les regulacions tenen l'efecte directe contrari en la societat. I n'és un exemple que, segons dades de l'OCDE, Polònia no tan sols té l'índex més elevat de desocupació d'Europa, sinó que a més és la reina a l'hora d'imposar barreres a l'*entrepreneurship*.

- La promoció de solucions basades en les TIC. En els temes més amplis de la prestació de serveis intervenen una sèrie de factors a l'hora d'avaluar la qualitat de govern. Encara que les activitats de servei públic normalment es presten segons unes mesures legislatives, la prestació corresponent es pot fer de manera més efectiva; com ara utilitzar més extensivament les solucions basades en les TIC introduint-hi aplicacions de govern electrònic. Això no tan sols millora l'eficàcia del sector públic en si, sinó que també es pot convertir en un impuls del desenvolupament de les TIC creant un mercat per a tals serveis. Un exemple, que també ajudarà a promoure l'*entrepreneurship* i a desenvolupar petits negocis, és crear serveis unificats (*one-stop shops*) per a petites i mitjanes empreses (pimes) que els permetin resoldre assumptes relacionats amb permisos, qüestions laborals, IVA, impostos, etc., per mitjà d'un portal del sector públic.

L'ús de les aplicacions del govern electrònic varia enormement entre els diferents països europeus. Segons un informe de la Comissió Europea,²³ la classificació dels països que disposaven de serveis de govern electrònic el 2005 indicava que, mentre que a Suècia i Àustria més del 70% de tots els serveis públics objecte d'anàlisi estaven disponibles en línia, a Polònia i Letònia, els dos últims països de la classificació, només estaven disponibles en un 10%.

- La confiança en el sector públic. No hi ha res que erosioni més que els governs corruptes o els sectors públics que no funcionen. La corrupció fàcilment s'estén per totes les àrees de la política i causa un perjudici incalculable a la confiança pública. Un sector públic "net" que sigui pròxim als ciutadans constitueix una part essencial del desenvolupament d'una societat equilibrada, justa i dinàmica. Malgrat que Europa està actuant força bé en aquest sentit, per comparació a unes altres parts del món, hi ha grans diferències d'actuació entre els països europeus (aquesta diferència és més accentuada entre regions) i encara queda un llarg camí per recórrer.

23. <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/online_availability_public_services_5th_measurement_fv4.PDF>.

Taula 8. Índex de percepció de la corrupció de Transparency International (2005)

País	Resultat de 2005
Finlàndia	9,6
Dinamarca	9,5
Suècia	9,2
Àustria	8,7
Països Baixos	8,6
Regne Unit	8,6
Luxemburg	8,5
Alemanya	8,2
França	7,5
Bèlgica	7,4
Irlanda	7,4
Espanya	7,0
Malta	6,6
Portugal	6,5
Estònia	6,4
Eslovènia	6,1
Xipre	5,7
Hongria	5,0
Itàlia	5,0
Lituània	4,8
República Txeca	4,3
Grècia	4,3
Eslovàquia	4,3
Letònia	4,2
Polònia	3,4

Font: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005>

Hi ha una correlació entre l'índex de corrupció i l'índex de competitivitat presentat anteriorment. Això no significa necessàriament que hi hagi una relació causa-efecte, sinó que el fet que Europa tingui grans sectors

públics implica certament que la promoció de la qualitat i d'uns bons serveis a bon preu en el sector públic influeix efectivament en el desenvolupament de la competitivitat.

ES PODEN TRANSFERIR LES MILLORS PRÀCTIQUES?

El mètode que hi ha darrere del procés de Lisboa és l'anomenat *mètode obert de coordinació*, i es basa en el *benchmarking* i en la convicció que tot Europa identificarà les millors pràctiques i les copiarà.

Els indicadors utilitzats en aquest article –i molts d'altres– identifiquen les millors pràctiques en diferents àrees d'arreu d'Europa, i amb la informació disponible no és gaire difícil identificar quines raons n'expliquen l'èxit, i copiar-les en cada país. Una dels crítiques principals al procés de Lisboa ha estat precisament que no funciona gaire bé en la pràctica. Es poden adduir diversos motius que expliquin aquest fet, però una percepció comuna a Europa és que les millors pràctiques realment no es poden transferir d'un país a un altre. La majoria dels europeus encara diuen més: “Potser funciona a Finlàndia, però no al nostre país”, que no pas: “Si funciona a Finlàndia, potser pot funcionar al nostre país”. És a dir, no es tenen gaires ganes de provar alguna cosa diferent –fins i tot quan s'ha demostrat que ha tingut èxit.

També és cert que algunes polítiques i pràctiques estan molt lligades a determinades cultures i tradicions, però aquesta no és una bona excusa per no haver de portar a terme reformes. Si el manteniment i la millora del benestar estan en joc davant de la competència global, cal adoptar les millors pràctiques, encara que requereixin una profunda reforma estructural. Portar-ho a la pràctica pot necessitar temps, especialment si les tradicions i les cultures s'han de modificar, per la qual cosa és millor començar de seguida que no pas haver d'esperar.

Això és molt fàcil de dir, però molt difícil de fer, certament, i les conseqüències de no portar a terme reformes poden arribar a ser molt greus, la qual cosa és molt certa a la majoria dels nous estats membres de la UE. Com demostren els fets, el nivell de competitivitat és relativament baix i els elevats índexs de creixement dels últims anys en molts dels nous estats membres s'han aconseguit principalment gràcies als elevats nivells d'inversió directa estrangera que hi ha hagut durant un temps –i no és un factor que contribueixi gaire al creixement sostenible a llarg termini.

A més, les tendències futures no van necessàriament a favor del model europeu. No tan sols la competència global cada vegada es percebrà més

dura, sinó que la demografia de la població europea exercirà més pressió sobre la societat i, en particular, sobre el finançament del sector públic. La disminució de la població no és el que crea més problemes, sinó que el que realment preocupa és més aviat la distribució de la piràmide d'edat durant els anys vinents. Amb poca població en els grups d'edats més baixes i molta més en els grups d'edats més avançades, els propers anys hi haurà més persones que es beneficiaran dels serveis públics i menys que pagaran impostos –llevat que es portin a terme reformes, que caldran especialment en les àrees de les pensions (i dels plans de jubilació anticipada), la immigració i la integració. Les dues àrees són molt sensibles políticament, però tanmateix essencials per a la supervivència del model econòmic i social europeu i del rol clàssic del sector públic.

Dit això, cal assenyalar també que ja s'estan transferint molt bones pràctiques, però més entre bastidors. Passa, per exemple, en la cooperació entre les regions europees i també a través de la interacció intensiva entre els funcionaris dels governs de diferents estats membres i d'administracions regionals. Així, mentre els governs nacionals al més alt nivell potser no es mostren molt inclinats a aprendre dels altres, observem que s'està produint un lent procés d'adaptació entre fronteres.

OBSERVACIONS FINALS

Aquest article no s'ha d'interpretar com una defensa ideològica dels grans sectors públics. El punt de partida és el fet que els grans pressupostos són producte de decisions col·lectives a la UE. Sobre la base d'aquest fet, intenta avaluar de quina manera actuen els diferents models socioeconòmics i com poden ser sostenibles els anys vinents.

La pressió per augmentar la qualitat del sector públic a Europa no tan sols prové de la competència global, sinó també de tendències internes (pressions demogràfiques, rigideses estructurals) i de factors geopolítics (energia, aspectes relacionats amb la seguretat, etc.). Les millors pràctiques es poden observar per tot Europa i utilitzar com a model per a les reformes. Els problemes que observem habitualment a la UE no estan motivats per la necessitat de mantenir una alta qualitat en els serveis socials. Per contra, els països nòrdics presenten economies molt eficaces amb un alt nivell de competitivitat i, alhora, són exemples perfectes de l'"Europa social". El que és un obstacle per a la competitivitat és la combinació d'una economia oberta i un Estat que es comporta de manera massa proteccionista, quan ja no hi ha més beneficis que derivin de la protecció i la inter-

venció directa. Això no implica en absolut cancel·lar l'“Europa social”, sinó redefinir l'“Europa social”.

En conseqüència, el nexa entre el sector públic i la competitivitat no està relacionat directament amb la dimensió de l'Estat sinó amb una Administració pública que sigui capaç de prestar bons serveis a bon preu. L'acompliment depèn de la capacitat per innovar, reestructurar-se d'acord amb els nous reptes, assignar recursos propis per generar creixement i prestar serveis de qualitat. En altres paraules, identificar els aspectes essencials que aportaran prosperitat al conjunt de la societat i actuar-hi.

IV. ELS DILEMES DEL DISSENY ORGANITZATIU EN LA GESTIÓ PÚBLICA

Koldo Echebarría

Aquest capítol tracta de la importància del disseny organitzatiu en general i de les administracions públiques en particular; en la mesura que condiona de manera significativa el comportament de les persones que formen part de les organitzacions. L'autor analitza breument el paradigma burocràtic per endinsar-se posteriorment en l'economia política de la crisi de les burocràcies públiques. A continuació descriu la resposta típica a aquesta crisi –el model d'agència– posant èmfasi en el fet que ha estat desbordat pels escenaris de governança actuals. El capítol conclou explorant els desafiaments que implica donar resposta al gran repte contemporani de la gestió pública, la coordinació no jeràrquica o transversalitat.

INTRODUCCIÓ: PER QUÈ ÉS IMPORTANT EL DISSENY ORGANITZATIU

El canvi d'estructures organitzatives, si més no sobre el paper, és un fet corrent en l'esdevenir de l'Administració pública. Reorganitzar és la primera tasca a la qual s'obliga el titular d'un càrrec públic acabat de nomenar per demostrar que és diferent del seu predecessor. La reorganització ha adquirit un fort valor simbòlic (March i Olsen, 1983), amb què es vol expressar la capacitat dels líders per transformar una realitat que desitgen veure canviada.

Això ajuda a explicar que la reorganització es presenti com “la panacea de tots els mals que afecten l'Administració pública” (Seidman, 1980:316). Els canvis constants i capritxosos duts a terme sota el pretext de la reorganització i la falta d'evidència sobre els resultats han alimentat les sospites sobre la seva eficàcia. És fàcil constatar que els canvis d'estructures en l'Administració pública tenen habitualment un caràcter superficial: es limiten a

alterar el repartiment i l'agrupació de les unitats, però sense modificar-ne ni les atribucions, ni els mètodes de treball. Com assenyala Kaufman (1982: 391), “el càlcul de la reorganització és el càlcul de la política”. En les propostes de reorganització administrativa intervenen valors i creences que es relacionen més amb els símbols de l'acció política que no pas amb la racionalitat organitzativa. Com expressa Peters (1988: 10), “les reorganitzacions són més indicatives del clima d'idees dominant que de saviesa sobre la millor manera de governar”.

En la concepció tradicional de l'Administració pública, l'estructura organitzativa formal era un factor determinant per explicar-ne el funcionament. Tanmateix, el moviment de les ciències del comportament administratiu, especialment per mitjà de la seva recepció per la ciència política, tendeix a interpretar les organitzacions com a caps buides, l'actuació de les quals depèn de factors externs i de les idees i les creences dominants dels individus que en formen part. Les estructures, d'acord amb aquest enfocament, o bé no tenen cap valor, o bé es consideren el resultat agregat dels comportaments individuals dels seus membres.

Lluny de l'escepticisme de les ciències del comportament i del determinisme de la concepció tradicional de l'Administració pública, la teoria de l'organització ha descobert una relació d'eficàcia entre les estructures i determinades variables internes i externes en què opera l'organització. No s'ha d'oblidar que el repartiment de funcions que reflecteix tota estructura amaga una concepció determinada sobre l'exercici i el control de la responsabilitat, cosa que no resulta de cap manera indiferent als condicionaments en què actua cada organització. Això tampoc no significa que disposem de pautes universals i ideals per al disseny organitzatiu. Només hi ha aproximacions contextuals que ens permeten conèixer les modalitats més eficaces d'agrupació i d'integració de tasques, en presència de determinats condicionaments externs i interns.

EL DILEMA ORIGINAL: BUROCRÀCIA VERSUS PATRIMONIALISME

La burocratització significa substancialment l'avenç ininterromput de la racionalitat en la vida de les organitzacions. En l'Administració pública, el procés de burocratització intensiva coincideix amb el desenvolupament de l'intervencionisme de l'Estat en la societat industrial del principi del segle xx. El positivisme jurídic en què desemboca el principi de legalitat necessita descansar sobre una estructura organitzativa sòlida, que obeeixi a la màxima racionalitat o previsibilitat en el seu comportament i que garanteixi

l'aplicació eficaç de les normes. D'aquesta manera, inspirada en les pautes que presideixen l'organització dels exèrcits, neix la burocràcia clàssica, el disseny organitzatiu que s'ha erigit en el model únic i necessari per a l'estructuració de les administracions públiques al llarg d'aquest segle.

La burocràcia comença a fer els seus primers passos com a conseqüència de la substitució del sistema polític feudal per un sistema monocèntric, encarnat per l'Estat, que per a l'exercici de les seves funcions requereix uns instruments administratius estables (García-Pelayo, 1977). El desenvolupament i el perfeccionament de l'organització burocràtica són paral·lels a l'evolució de l'Estat, i la seva forma típica s'assoleix després del triple procés d'industrialització, urbanització i democratització que experimenten les societats occidentals des de mitjan segle xx. El naixement de la burocràcia constitueix, per tant, un procés "vacil·lant, gradual i sovint inconscient d'enginyeria social" (Perrow, 1979: 5), els elements del qual es van anar establint amb anterioritat al segle xx, però que rep aleshores el seu impuls definitiu.

L'organització burocràtica troba la seva millor expressió teòrica en l'obra de Max Weber (d'això que, quan ens referim al model burocràtic, ho fem en el sentit del model weberian o, si es prefereix, del model de la burocràcia clàssica). Com repetidament assenyala Nieto (1976), per comprendre el sentit veritable de la burocràcia en Max Weber, cal advertir que per a aquest autor la burocràcia constitueix una forma de dominació basada en l'imperi de la llei, és a dir, un tipus organitzatiu ideal per a la plena realització del principi de legalitat. Ara bé, el tipus ideal weberian no és només fruit d'una deducció lògica a partir del paper atribuït al dret en l'Administració, sinó que resulta inseparable de la realitat de la burocràcia alemanya del seu temps. Aquestes dues consideracions prèvies resulten, per tant, imprescindibles per interpretar històricament el naixement de la burocràcia: en primer lloc, la seva condició de tipus ideal per a l'aplicació del raonament jurídic; i, en segon lloc, la seva inspiració en el perfil organitzatiu i la cultura política i social de la burocràcia alemanya de l'època.

La burocràcia, per a la teoria clàssica, és una forma perfecta d'organització, corresponent a un determinat estadi de l'evolució econòmica i social de les formacions socials. Com a prova d'això, aquesta mentalitat no s'expressa solament en la formulació del model burocràtic, sinó que sintonitza perfectament amb les bases de l'anomenat *management* tècnic i científic, el naixement del qual és coetani. Tots dos corrents interpreten el fenomen organitzatiu en termes mecanicistes, semblantment a una màquina, els moviments de la qual es poden preveure per endavant en una cadena de relacions causa-efecte i que és capaç d'un rendiment objectiu i perfectament mesurable. La noció de la cadena de muntatge, base de la burocràcia industrial,

representa una visió molt gràfica d'aquesta concepció que, per aquest motiu, s'ha denominat *fordisme*.

Aquest mateix estadi en el desenvolupament del pensament social és el que reflecteix la concepció formulada per Woodrow Wilson (1887), un dels pioners de la teoria de l'Administració pública als Estats Units. La idealització d'un model mecanicista, basat en la calculabilitat dels comportaments dels agents executius, és la nota principal de les seves propostes. Segons aquest autor, una bona administració depèn de l'existència d'un cos de funcionaris professionals sotmesos a l'autoritat jeràrquica dels responsables polítics ministerials. Segons Wilson, les regles d'una bona Administració són les mateixes per a totes les administracions, i fins i tot es poden fer valer indistintament per a les organitzacions públiques i privades.

L'organització burocràtica ha estat practicada intensament des d'aleshores, tant en el sector públic com en el privat, però ha estat en l'Administració pública on s'ha convertit en "la pauta organitzativa fonamental" (Mayntz, 1985). En aquest àmbit, la institucionalització de la burocràcia constitueix la manera de fer efectiu el principi de legalitat, tot garantint una gestió objectiva i impersonal de l'interès públic, enfront de l'arbitrarietat que representa el domini del patronatge polític en amplis aspectes de l'activitat administrativa. Per aquest motiu, la racionalització burocràtica continua sent un pas imprescindible per fer realitat l'Estat de dret als països en vies de desenvolupament.

El desenvolupament de la teoria de l'organització contingent, iniciat per Simon, és degut al treball d'autors com ara Burns i Stakler (1961) i Lawrence i Lorsch (1967), que en van ser els pioners, ja que van defensar empíricament diferents configuracions de les estructures organitzatives d'acord amb les tasques que s'han de realitzar i amb el context en què s'executen. Sostenen la necessitat que es produeixi una correspondència entre les característiques internes de l'organització i els requeriments de l'entorn exterior. Burns i Stakler van establir, després d'una anàlisi empírica d'empreses que operaven en diversos sectors, la coneguda distinció entre organitzacions mecàniques i orgàniques. Mentre que l'organització mecànica operaria en un entorn estable i s'articulava segons principis típicament burocràtics, l'orgànica actuaria en condicions d'acusat canvi tecnològic o de mercat i adoptaria un sistema de gestió més flexible i obert.

Lawrence i Lorsch completen la visió contingent acreditant que una mateixa organització que actua en una pluralitat d'entorns diferents s'ha d'articular en estructures diferenciades paral·lelament amb l'entorn. La clau d'un disseny organitzatiu encertat rau a aconseguir un equilibri entre la diferenciació organitzativa per a cada tipus d'entorn i la integració global del sis-

tema. A partir d'aquests estudis pioners, desenes de recerques han afrontat la tasca d'identificar les condicions òptimes del disseny organitzatiu d'acord amb les característiques de l'entorn, tot afegint nombrosos complements a la dicotomia mecànica-orgànica.

Des de l'aproximació contingent fins al disseny organitzatiu, el model burocràtic ofereix una analogia evident amb l'organització mecànica. La burocràcia, tal com assenyala Chisholm (1987), és una organització eficaç quan afronta problemes l'estructura dels quals és ben coneguda i és possible predir-ne per endavant el comportament de les parts. L'estructuració d'un problema depèn del coneixement que en tinguem (Simon, 1973). Els problemes mal estructurats són els que depenen d'un gran nombre de variables la interdependència de les quals no és ben entesa; en aquest cas, per tant, no es poden establir rutines mecàniques per resoldre'ls.

El model burocràtic de Weber, com els mètodes taylorians de l'organització científica del treball, es basa en la falsa creença que tots els problemes poden ser estructurats. D'aquesta confiança en la previsibilitat i la certesa dels comportaments es deriva l'estandardització com a factor principal de superioritat de l'organització burocràtica. Els avantatges de la burocràcia són evidents “quan es tracta d'aconseguir una combinació sense friccions de nombroses activitats especialitzades amb vista a un fi previsible i invariable” (Mayntz, 1977: 115).

Els canvis tecnològics –mecanització, automatització i processament electrònic de dades– estan contribuint a una reducció progressiva de l'àmbit d'aplicació del model burocràtic. Els problemes ben estructurats, en resoldre's segons un procés mecànic i rutinari, poden ser abordats de manera més precisa i eficient per noves tecnologies que substitueixen l'organització humana. La burocràcia és rellevada per la tecnoestructura (Mintzberg, 1983) o la tecnocràcia (García-Pelayo, 1982) dominada per professionals. La forma burocràtica només és adequada per a la producció en massa a una escala de mecanització relativament baixa, però no ho és, en canvi, per a les modernes formes de treball continu i automatitzat (postfordisme).

Les limitacions de l'organització burocràtica no s'esgoten amb el seu relleu en la resolució de problemes ben estructurats. Dificilment es pot atribuir a tots els problemes públics el qualificatiu de ben estructurats. Els governs afronten, cada vegada més, qüestions complexes per a les quals les solucions passades no resulten eficaces. Com veurem, el nombre d'organitzacions implicades en la solució de cada assumpte s'ha multiplicat, cosa que frustra l'èxit dels instruments autoritaris d'intervenció. Davant de problemes de complexitat organitzada (La Porte, 1975), el model burocràtic fracassa reiteradament.

Enfront de l'organització burocràtica, sorgeixen configuracions alternatives. Les organitzacions tendeixen a percebre's, en comptes de com a grans màquines amb parts intercanviables, com a cultures i sistemes de poder. Tal com subratlla Handy (1989), "el llenguatge de l'organització ha canviat: no és el de l'enginyeria, sinó el de la política". Les concepcions informals, lligades al món del llenguatge i dels símbols, complementen els sistemes formals en el disseny organitzatiu. Contra els imperatius d'eficiència de l'organització burocràtica i del *management* científic, la duplicació i l'encavalcament en el disseny organitzatiu es demostren com una contribució positiva a l'eficàcia (Landau, 1969).

Al marge de les limitacions pròpies de la racionalitat substancial o de l'eficàcia intrínseca de l'organització burocràtica, no se n'ha d'oblidar el caràcter instrumental de sistema de dominació legal. En aquesta dimensió, l'organització burocràtica demostra virtuts evidents. La subjecció de l'activitat administrativa a regles i programes formulats explícitament és una condició imprescindible perquè l'Administració es mantingui limitada en la seva arbitrarietat i doni un tracte igual als ciutadans (Mayntz, 1977).

Aquesta limitació de partida no pot sinó introduir una ombra de dubte en l'eficàcia final dels canvis organitzatius que descriurem més endavant. Assumir una interpretació tan limitada de l'estructura organitzativa a l'efecte de canviar suposa decantar-se per una concepció restringida de la modernització administrativa. Això significa estrènyer-ne l'àmbit d'aplicació a la gestió de les activitats internes més rutinàries, l'eficàcia de les quals no està condicionada per relacions d'interdependència amb altres organitzacions. Tanmateix, l'evolució interorganitzativa de sistema col·lectiu i l'impacte creixent en l'eficàcia de les polítiques públiques constitueix el paràmetre bàsic per al disseny de l'Administració pública.

ECONOMIA POLÍTICA DE LA CRISI DE LA BUROCRÀCIA

La societat industrial, en el context social, econòmic i polític de la qual neix l'organització burocràtica, ha sofert una transformació profunda al llarg del segle XXI. La nova estructura de les societats occidentals és fruit de la interacció i el reforç mutu entre el desenvolupament econòmic, científic i tecnològic i les noves formes d'organització social. Hem assistit al recurs multitudinari a l'organització com a fórmula per satisfer i promoure demandes socials. La societat contemporània es caracteritza per ser, abans que res, una societat organitzada (Mayntz, 1977: 11), dominada per l'especialització creixent i la interdependència entre les organitzacions que la componen.

Aquesta “revolució organitzativa” (Boulding, 1953) no ha pogut deixar indiferent l’Administració pública. L’evolució social ha anat incrementant el volum de les seves demandes sobre el sistema col·lectiu. La democratització de l’Estat feia insostenible una posició indiferent, de manera que les demandes socials s’han anat traduint gradualment en noves responsabilitats públiques. Sota una pressió constant, l’Estat, que va començar corregint abusos en l’exercici de les llibertats econòmiques, va passar a adjudicar-se la cobertura de les necessitats socials bàsiques, i ha acabat assumint l’anticipació dels fenòmens socials i econòmics mitjançant la creació de les condicions del desenvolupament. Sorgeix el paradigma de l’Estat del benestar com a títol que atribueix el seu nou paper al sector públic i que fonamenta la seva expansió organitzativa creixent. L’especialització de les funcions socials i la seva expressió organitzativa són un factor d’eficiència que arrossega, al mateix temps, una elevació del nivell d’interdependència. La solució a un problema passa de ser bilateral a ser multilateral, i es trasllada a un grau funcional superior (Schon, 1973: 182-186).

La concreció organitzativa d’aquest fenomen ha estat el creixement i la fragmentació del model burocràtic que ha servit de “pauta organitzativa” al desenvolupament de l’Administració pública. Igual que tots els sistemes socials, l’Estat ha orientat el seu desenvolupament a reduir la complexitat de la interacció amb un entorn cada vegada més ampli i divers. Per a això, els sistemes tendeixen a adoptar una estructura paral·lela a la del seu entorn, que en reproduïx els components essencials (Simon, 1969). L’Administració, en conseqüència, s’ha embarcat en un procés de diferenciació, cosa que implica, primerament, la divisió progressiva del treball i, més tard, la creació de subsistemes especialitzats (Self, 1985: 24).

La clau d’eficàcia en el disseny organitzatiu consisteix a assegurar un equilibri entre diferenciació i integració (Galbraith, 1973), és a dir, entre l’adaptació als diversos segments de l’entorn de treball i la disponibilitat de mecanismes que permetin mantenir la capacitat de direcció del conjunt. El desbordament del model burocràtic significa, en termes organitzatius, la ruptura d’aquest equilibri.

La necessitat de respondre als estímuls d’un entorn cada vegada més ampli i complex ha provocat una fragmentació massiva del sector públic, que no ha estat acompanyada del desenvolupament d’una capacitat d’integració superior. La diferenciació territorial i funcional ha produït una desagregació de la capacitat d’actuació del sector públic, en una col·lecció de subsistemes amb competències i recursos limitats. Cadascun d’aquests subsistemes disposa de la seva pròpia i limitada informació, representa interessos particulars i tendeix a seguir un rumb separat i potencialment con-

flictiu amb els altres. A més, el ritme del desenvolupament econòmic, social i tecnològic fa sorgir constantment nous problemes, el nivell adequat de resposta dels quals travessa les fronteres de les organitzacions en què es descompon la realitat pública. Tal com sentència Hanf (1978), “es produeix una incongruència aparent entre, d’una banda, l’àmbit, la complexitat i la interrelació dels problemes plantejats i, de l’altra, els recursos i la capacitat d’actuació limitats de cadascun dels components individuals del sistema políticoadministratiu”. Crozier (1984: 37) descobreix gràficament aquesta realitat recurrent a una llegenda bíblica: “El mite de la torre de Babel expressa el desassossec dels homes davant de la complexitat que ells mateixos han creat i que els supera; ja no es comprenen, apareix la confusió de llengües; cadascú està tan especialitzat que no pot veure l’obra comuna”.

La realitat del sector públic es reflecteix encertadament en la descripció dels sistemes pluralistes (Dahl, 1959). L’absència efectiva d’una autoritat comuna fa dependre l’estabilitat del sistema d’un procés constant de negociació multilateral. La possibilitat d’abordar problemes comuns depèn de la capacitat i la voluntat de les organitzacions individuals de cooperar en el tractament dels problemes. Un increment en la interdependència entre els diversos subsistemes actuants posa a prova els mecanismes de decisió col·lectiva. Aquesta situació fa que els sistemes pluralistes visquin un desequilibri creixent, paral·lel a la progressió de la interdependència, entre allò que Deutsch (1970) anomena *càrregues d’integració* (*integration loads*) i *capacitats d’integració* (*integration capabilities*). El perill dels sistemes pluralistes no és la centralització, sinó la dispersió.

El volum creixent dels programes públics ha forçat els departaments a multiplicar les activitats que duen a terme. Quan aquestes activitats es basen en una tecnologia coneguda i àmpliament experimentada, la solució consisteix a multiplicar el nombre d’unitats de base (més escoles, més hospitals, més centres culturals, etc.). Aquest procés, denominat *pluralització* (Kochen i Deutsch, 1980), si bé no afecta l’estructura vertical del departament, normalment multiplica els nivells horitzontals de responsabilitat (zones, províncies, regions), que serveixen per integrar l’actuació de les unitats presadores escampades pel territori.

A l’expansió administrativa derivada de l’increment de programes ja assimilats per l’estructura organitzativa, s’hi uneix, en segon lloc, la diversificació de l’activitat per la “implosió” de les polítiques públiques en nous sectors i activitats. Per mitjà d’aquest procés, els departaments s’han convertit en estructures multifuncionals, on, al costat de les unitats responsables d’afers interns (personal, pressupostos i sistemes d’informació), apareix tot un ventall d’unitats especialitzades.

L'heterogeneïtat de les funcions que assumeixen els departaments no està lliure de costos organitzatius. D'una banda, pot provocar tensions de caràcter intern, en fer-se cada vegada més difícil la coordinació d'un conjunt d'activitats inconnexes; de l'altra, és freqüent que s'elevin les demandes de coordinació interdepartamental en entrecreuar-se actuacions sectorials de diferents departaments, que no tenen una lògica d'actuació comuna. La segmentació organitzativa provoca la identificació de les persones amb les seves unitats i l'aparició de subcultures que s'erigeixen en barreres a la comunicació i la cooperació interna.

L'intens procés de diferenciació vertical i horitzontal que caracteritza el desenvolupament de l'Administració pública del benestar genera, paral·lelament, demandes elevades d'integració del conjunt de l'estructura governamental, que resulten freqüentment insatisfetes. En paraules de la Comissió Vonhof, creada als Països Baixos per racionalitzar el repartiment de carteres ministerials, "hi ha una gran demanda de direcció central, però una capacitat decreixent per proporcionar-la" (Government Commissioner for the Reorganization of the Government Service, 1986: 25).

La necessitat de coordinació interministerial com a conseqüència de la caòtica divisió de funcions i responsabilitats entre els departaments és un tema recurrent dels programes de modernització administrativa. Això s'atribueix tant a la capritxosa divisió vertical descrita anteriorment com a la feblesa de la coordinació interministerial que hi ha en el nivell central. Conseqüència d'aquesta disfunció és la necessitat de multiplicar fins a l'infinit els òrgans col·legiats com a instàncies de coordinació aparent, a la qual no poden donar resposta a la pràctica.

Davant de la sensació de pèrdua de control que produeixen les tendències centrífugues, l'Administració pública ha respost mitjançant l'ús indiscriminat de dos mecanismes de doble tall: els procediments horitzontals uniformes i l'aplicació estricta del principi jeràrquic.

Per tal d'assegurar la coherència governamental en la realització de determinades funcions i de disposar d'una capacitat d'intervenció central sobre aquestes funcions, s'estableixen unitats horitzontals que exerceixen funcions de coordinació i de control sobre la resta de departaments. El seu instrument d'intervenció consisteix a imposar regles detallades que serveixen per estandarditzar en procediments comuns la gestió dels recursos: gestió pressupostària, gestió de personal, contractació o sistemes informàtics. Aquestes activitats se sotmeten a una seqüència de tràmits obligatoris, l'observança dels quals verifica l'òrgan central. En la majoria de casos, es tracta d'un control purament formal, orientat a proporcionar una aparença de regularitat normativa i de cap manera a garantir-ne un funcionament eficaç. Sim-

plement el volum de l'activitat subjecta a control impedeix el coneixement complet del que s'amaga darrere de cada tràmit.

Les conseqüències disfuncionals d'aquesta lògica de control són força òbvies. Com observa Plumptre (1988: 207), “el paper dels ministeris horitzontals no es pot considerar precisament favorable a la creació d'un entorn dinàmic per a la gestió dels departaments”. L'aplicació rigorosa de procediments universals per a totes les activitats administratives, sense tenir en compte el seus diversos condicionaments, genera rigideses incompatibles amb l'agilitat i la rapidesa que reclama la resolució eficaç d'un nombre creixent d'activitats públiques. Això provoca una tendència irrefrenable a ignorar aquests procediments o a respectar-los només en aparença, els quals queden com el testimoniatge d'una mera il·lusió de control. Com expressa l'informe de Closets (Commissariat Général du Plan, 1989: 187), “els gestors no tenen més remei que triar entre la ineficàcia o la irregularitat. Ineficàcia quan se sotmeten a regles detallades, a procediments confusos i poc adaptats. Irregularitat quan es rebel·len i intenten eludir les regles”.

L'aplicació asfixiant dels procediments horitzontals ha conduït a la crisi de responsabilitat que sofreixen les unitats prestadores de serveis en l'Administració pública. En aquest diagnòstic, és palesa la coincidència entre la Unitat d'Eficiència i la Comissió de Closets. En paraules de la primera:

En el moment present, la llibertat del funcionari individual per gestionar de manera eficaç i responsable en l'Administració està severament limitada. No tan sols hi ha controls sobre els recursos i els objectius, com ha d'haver-hi en qualsevol bon sistema, sinó en la forma de gestionar els recursos. [...] Les regles, per tant, es conceben principalment com una limitació i no com un suport; i, de cap manera, com un incentiu perquè els funcionaris gestionin de forma eficaç. (Efficiency Unit, 1988: 5)

L'informe francès arriba a conclusions similars quan afirma que l'objectiu és “passar de l'Estat del procediment a l'Estat de la responsabilitat”, ja que, segons el seu parer: “La inflació de normes cada vegada més complexes i precises [...] tendeix a aniquilar la responsabilitat i la iniciativa de tots els graons de la vida administrativa, cosa que redueix considerablement l'eficàcia de l'acció pública” (Commissariat Général du Plan, 1989: 182).

Les demandes frustrades de coordinació i de control descrites per al conjunt de l'estructura governamental es reproduïxen en el si de cada departament. En el model burocràtic, l'articulació de l'estructura organitzativa reposa en l'aplicació del principi jeràrquic: el ministre és subjecte de

responsabilitat política pels actes del seu departament, per a la qual cosa garanteix la subordinació de les unitats inferiors que culminen tots els procediments. El volum i la dispersió de l'activitat administrativa, però, provoca fissures importants en la capacitat de control pel principi jeràrquic i en desvirtua l'eficàcia integradora.

En segon lloc, l'aplicació del principi jeràrquic queda desdibuixada en l'Administració moderna com a conseqüència del desmembrament d'activitats i de funcions de la línia jeràrquica estricta. Això es produeix en aparèixer, en el si dels departaments, unitats orgàniques dotades d'un cert grau d'autonomia per a l'exercici de les seves funcions. Aquest és el cas dels organismes sorgits sota estatuts jurídics d'excepció, amb la finalitat d'escapar de les rigideses dels procediments comuns. El problema en aquests supòsits no és l'autonomia de gestió dels organismes esmentats, que pot tenir efectes saludables per a l'eficàcia del seu funcionament, sinó l'absència de mecanismes d'integració que succeeixin al principi jeràrquic, que garanteixin la coherència de la missió departamental i l'assegurament de la seva responsabilitat política.

L'operativitat del principi jeràrquic es fa encara més difícil quan la gestió es realitza per mitjà d'empreses públiques o d'organitzacions semipúbliques del perfil més variat. Aquests organismes, atesa la seva entitat econòmica i la seva autonomia de gestió, no és poc comú que arribin a subvertir l'aplicació del principi jeràrquic en benefici propi i es converteixin en els veritables protagonistes de la política departamental. De nou, l'absència d'un marc d'integració i de responsabilitat, que doni perfecta resposta a la complexitat de l'Administració pública moderna, es converteix en patent de cors per a l'absència de control democràtic sobre les activitats públiques.

Un altre pas endavant en els "marges de l'Estat" (Sharkansky, 1979) ens condueix fins a les diverses fórmules de contractació externa de béns i serveis, que s'han convertit en una fórmula molt popular per reduir costos en l'Administració pública. A pesar de no constituir una dimensió de l'estructura governamental pròpiament dita, la contractació externa, tal com assenyalava Peters (1988b: 41), "és rellevant per a l'estructuració del sector públic i, certament, té rellevància per al control jeràrquic de l'Administració per funcionaris públics". Els problemes de control advertits en el cas d'empreses públiques i altres organismes s'aguditzen quan es recorre a la contractació externa, per la provisió de la qual respon l'autoritat administrativa sense gaudir de les facultats del control jeràrquic.

L'estructura organitzativa de l'Administració pública, construïda sobre un paradigma aliè al volum i a la diversitat actual de l'activitat administra-

tiva, s'ha convertit en un obstacle per estimular la responsabilitat en la gestió. El principi jeràrquic i els procediments comuns encadenen el potencial de gestió de les unitats línia, sense garantir la coherència del conjunt. En aquesta situació, es busca respir per a activitats privilegiades sota fórmules organitzatives singulars, com ara empreses públiques o altres organismes diversos. La "fugida" del règim comú acaba, no obstant això, sent efímera, en aparèixer noves disposicions que tracten de reconduir-ne el funcionament a la disciplina comuna. De fet, el problema no consisteix a arbitrar solucions d'excepció per a casos privilegiats, sinó a reformar el règim comú per corregir-ne els efectes disfuncionals.

LA GESTIÓ PER MITJÀ D'AGÈNCIES COM A RESPOSTA

Les patologies de l'estructura organitzativa de l'Administració pública es poden interpretar fàcilment des del marc conceptual de la centralització i la descentralització. La inèrcia dels principis burocràtics sota els quals s'organitza l'Administració pública tendeix a exacerbar el control centralitzat de l'activitat governamental. El poder per adoptar les decisions se situa, normalment, molt per sobre del nivell en què la informació es pot reunir i assimilar eficaçment.

La resistència a descentralitzar el poder de decisió ha estat unànimement constatada com un dels obstacles principals a l'exercici de la responsabilitat en la gestió pública. Com observen Metcalfe i Richards (1987b: 218):

Una bona part del problema rau a considerar la centralització i la descentralització com a principis contradictoris. Com que no es reconeixen les diferències qualitatives entre els diferents tipus de controls, l'Administració ha abusat dels controls de primer nivell, mitjançant l'examen detallat, cas per cas i la supervisió directa, i ha fet poc ús de l'estandardització i l'especialització o una aplicació molt rudimentària dels marcs de gestió estratègica.

La propensió a culminar els procediments en el cim de la jerarquia administrativa o l'excés reglamentista, que pretén sotmetre a una ordenació sistemàtica i uniforme els supòsits més diversos, constitueixen exemples molt comuns de l'aplicació indiscriminada de controls de primer nivell, l'eficàcia dels quals queda desbordada davant de la multiplicació i l'heterogeneïtat de l'activitat administrativa.

L'expansió i la diversificació de l'activitat organitzativa no és un fenomen exclusiu de l'Administració pública. Les organitzacions empresarials

han hagut d'afrontar, igualment, la suposada alternativa entre diferenciació i integració que provoca el creixement. En aquest apartat, ens aturem en l'anàlisi dels conceptes fonamentals amb què la teoria de l'organització pretén reconciliar l'exercici i el control de la responsabilitat amb l'existència de grans organitzacions.

Tal com ha estat descrita, la descentralització és un fenomen paral·lel al creixement i la sofisticació de les grans organitzacions. Per esmentar una modalitat molt coneguda, nombroses empreses coneixen una evolució típica de l'estructura funcional a l'estructura divisional, marcada per la substitució dels controls de primer ordre pels de segon ordre. Les divisions constitueixen "estructures superposades en altres estructures" (Mintzberg, 1983: 216), basades en l'estandardització de la seva activitat i l'especialització entorn d'un tipus de productes o d'un segment del mercat. La divisió gaudeix d'una gran autonomia en la presa de decisions, gràcies a les àmplies possibilitats de control sobre els seus resultats. El paràmetre clau per al disseny de l'organització divisional és la possibilitat de normalitzar-ne quantitativament el rendiment. Això significa que la forma divisional és idònia per a entorns que no són gaire complexos ni gaire dinàmics, ja que, en cas contrari, els resultats són imprecisos i de difícil estandardització, i es fa inviable el control central (Mendoza i Candel, 1988: 11).

L'evolució de la teoria de l'organització i, en particular, de les seves concepcions sobre el disseny organitzatiu es caracteritza per un procés de relativització, que és comú a la generalitat de les ciències socials durant la segona meitat del segle XXI. Els seus fundadors, els teòrics del *management* científic, van establir uns principis universals i inamovibles, fruit d'un esforç immens de racionalització dels processos imperants després de la Segona Revolució Industrial. L'obra de Weber, encara que inspirada en un propòsit i un context molt diferents, revela la mateixa visió maquinal del funcionament de les organitzacions en la seva aplicació a l'Administració pública.

Les bases de la concepció ideal del disseny organitzatiu es comencen a erosionar, a partir dels anys quaranta, amb el pensament de H. Simon (1964), que qualifica com a proverbis els principis universals de l'organització científica del treball, perquè contenen recomanacions contradictòries. Des d'aleshores, la teoria de l'organització ha viscut un procés intens de creació científica que n'ha revolucionat el paradigma original. Com expressen Van de Ven i Joyce (1981: 1), "ja no és correcte afirmar que hi ha un enfocament racional dominant per estructurar les organitzacions [...] ara ens trobem amb múltiples perspectives del disseny organitzatiu".

La descentralització no constitueix, però, una recepta innovadora per millorar l'eficàcia i l'eficiència de la gestió pública. Com ja hem assenya-

lat més amunt, la fugida dels controls de primer nivell s'ha prodigat en l'Administració sota fórmules organitzatives d'excepció, com ara l'empresa pública, que han pretès flexibilitzar la gestió de serveis determinats. El problema en aquests casos rau, gairebé sempre, en la inexistència de mecanismes substitutius de control de segon i tercer nivell que permetin garantir la responsabilitat de les unitats descentralitzades i la seva subjecció al poder polític. En absència d'estandardització de resultats i d'un marc de planificació i control de gestió, la descentralització no es pot qualificar com una estratègia de responsabilització, sinó el contrari, perquè genera un marge excessiu de discrecionalitat exempt de control, que, com assenyala Crozier (1987: 113), "produceix un clamor cada vegada menys resistible a la tornada al rigor de les regles administratives".

L'experiència fallida de reformes passades ens obliga a ser cauts a l'hora de proposar la descentralització de la gestió en l'Administració pública. No s'ha d'oblidar, d'acord amb una visió contingent del disseny organitzatiu, que la diversitat i l'heterogeneïtat de les activitats governamentals es tradueixen en una pluralitat d'entorns de feina que reclamen solucions diferenciades.

Porter i Olsen (1976), en un treball ja clàssic, es detenen a identificar els factors polítics, administratius i econòmics que afecten la configuració organitzativa de les activitats públiques i que condicionen les seves possibilitats de descentralització. En primer lloc, caldria considerar els valors polítics que inspiren la prestació del servei: mentre que la participació i l'accessibilitat apareixen units a la descentralització, la igualtat o el professionalisme s'associen a la centralització; aquests valors s'alternen al llarg del temps modificant la inclinació política cap a la descentralització o la centralització de les estructures administratives (Kaufman, 1969: 4). En segon lloc, les característiques de les tasques necessàries per realitzar l'activitat afecten el potencial de descentralització: per exemple, aquest potencial s'afavoreix quan hi ha acord sobre els objectius que s'han d'aconseguir, es coneix la tecnologia necessària per realitzar l'activitat o bé la coordinació necessària per dur-la a terme no és gaire complexa. En tercer i últim lloc, no s'han d'oblidar els factors econòmics, entre els quals destaquen les economies o deseconomies d'escala i les externalitats que comporta cada prestació.

L'anàlisi de Porter i Olsen ens permet reiterar dos conceptes bàsics expressats anteriorment: d'una banda, la necessitat d'adaptar el disseny organitzatiu i, en conseqüència, el grau de descentralització als factors que envolten cadascuna de les activitats públiques, tot prescindint d'esquemes rígids i apriorístics; i, de l'altra, la disponibilitat d'un marc flexible de dis-

seny organitzatiu que li permeti adequar-se amb rapidesa al canvi dels factors polítics, administratius o econòmics.

Els arguments anteriors ofereixen el marc d'anàlisi per interpretar amb un cert sentit les propostes de canvi organitzatiu contingudes en els programes de modernització. Des de la seva inquietud comuna per trencar les barres que tenallen l'exercici de la responsabilitat, s'ofereixen diverses alternatives de descentralització que coincideixen en els trets següents:

- Reforçar les unitats línia i ampliar-ne les competències operacionals.
- Substituir controls de primer ordre per controls de segon (definició d'objectius, indicadors i control de gestió) i tercer ordre (avaluació, planificació estratègica i incentius i sancions).
- Contractualitzar les relacions de les unitats operacionals amb el centre dels seus ministeris i els departaments horitzontals.

Aquesta convergència cap a l'anomenat *model de la responsabilització* (Hardy, Townhill i Wolf, 1990: 91) es plasma en fórmules diferents que assumeixen, en grau divers, les cauteles de contingència i flexibilitat assenyalades anteriorment. A les properes pàgines analitzarem l'experiència de tres països amb un grau d'evolució diferent en la plasmació d'aquest model de gestió. En primer lloc, considerarem la llarga tradició sueca en el funcionament amb estructures descentralitzades i els canvis introduïts recentment; tot seguit, explicarem amb un cert detall el procés iniciat al Regne Unit per situar la major part de l'activitat administrativa en agències executives separades dels departaments; finalment, examinarem l'enfocament descentralitzador promogut a França mitjançant l'establiment dels anomenats *centres de responsabilitat*.

EL DESBORDAMENT DEL MARC DIVISIONAL

La concessió d'una àmplia autonomia a les unitats línia per optimitzar l'ús dels recursos i l'obtenció de resultats és una mesura que es repeteix en la majoria de programes de modernització. Les iniciatives relacionades s'inscriuen en la tendència unànime de les administracions occidentals a alliberar-se de l'aplicació universal del model burocràtic. Amb la divisionalització de les estructures administratives es pretén substituir la ficció de responsabilitat a què condueix l'aplicació uniforme i rígida del principi jeràrquic per una responsabilitat efectiva de gestió, basada en la separació de funcions polítiques i executives.

En altres països, sense acabar en la constitució d'organitzacions separades, s'ha produït un fort desplaçament de facultats de gestió, principalment pressupostàries, a les unitats línia (vegeu Zapico, 1988; Schick, 1990). A Dinamarca, la reforma del règim pressupostari el 1984 va tenir com a objectius fonamentals flexibilitzar la gestió econòmica i introduir eines i procediments per facilitar la gestió responsable. Al Canadà, el 1986 es va llançar el programa Increased Managerial Authority and Accountability (més autoritat i responsabilitat de gestió), pel qual els departaments han vist ampliades les seves facultats de gestió pressupostària a canvi de retre comptes anuals pels resultats obtinguts, que es comparen amb els objectius negociats prèviament amb el Ministeri d'Hisenda. De la mateixa manera, a Austràlia, des del 1985, per mitjà del Financial Management Improvement Programme (Programa de millora de la gestió financera), els departaments han incrementat les seves facultats pressupostàries, amb la contrapartida de desenvolupar la pròpia capacitat interna de planificació i de control de gestió. Com conclou Schick (1990: 32), s'ha produït un canvi d'èmfasi en la reforma de gestió pressupostària:

Davant de les iniciatives anteriors que s'esforçaven per optimitzar programes, els canvis més recents pretenen millorar les organitzacions. La seva finalitat és oferir als directius en les unitats línia incentius econòmics i d'altra mena per augmentar la seva preocupació i responsabilitat pels costos i els resultats.

Malgrat la seva amplitud i generalitat, els nous esquemes organitzatius no deixen de suscitar en alguns autors un cert escepticisme sobre la seva durabilitat en el temps. Recorren a l'evolució històrica de les estructures administratives per argumentar l'existència d'un procés cíclic pel qual "els innovadors del demà defensaran moltes de les solucions organitzatives que avui rebutgem" (Kaufman, 1969: 15). Dunsire i Hood (1989: 211), en referència explícita a Next Steps, parlen de "cicles periòdics entre diferenciació i integració" i prediuen per a un futur no gaire llunyà la "tornada a una coordinació més gran i a la recreació del *Civil Service* unificat per maximitzar l'ús del talent disponible, facilitar-ne la transferència entre les agències i regularitzar la responsabilitat davant del Parlament per l'activitat executiva".

Segons la nostra opinió, però, la durabilitat del nou model no està subjecta a cicles històrics inexorables, sinó a l'assoliment d'un nou punt d'equilibri que satisfaci la doble exigència de diferenciació i d'integració implícita en la gestió de l'interès públic. Reconèixer que la gestió pública comprèn activitats molt diverses que reclamen estructures i procediments

diferenciats no equival a afirmar que l'Administració pública és una mera col·lecció de serveis dispersos i aliens entre si. La clau en el disseny organitzatiu del sector públic rau a conciliar la singularitat operativa de cada servei amb les demandes de coherència global que es deriven de principis superiors com són la solidaritat, l'equitat, la igualtat o la justícia.

En aquest context, cal recordar que l'aplicació indiscriminada del model burocràtic, concebut per a una Administració materialment molt diferent de l'actual, ha provocat l'escanyament progressiu de la gestió quotidiana, sense garantir a canvi la integració efectiva de les seves activitats. Sota la centralització formal, l'Administració ha acabat per viure en una fragmentació real, sense flexibilitat organitzativa, ni mecanismes efectius de responsabilitat. El moviment cap a una configuració descentralitzada de l'Administració pública, acompanyat amb la creació simultània de noves estructures de responsabilitat, pot representar un marc organitzatiu més desenvolupat per equilibrar les demandes d'integració i de diferenciació.

Tanmateix, tal com posa de manifest l'experiència sueca, trobar un disseny que admeti l'especificitat organitzativa, sense provocar tendències centrífugues, no és una tasca fàcil. En la reacció contra la uniformitat burocràtica es corre la temptació de descuidar les necessitats d'integració i provocar un retorn pendular a la situació precedent, com el que descriu Nieto (1984: 186) en el cas dels organismes autònoms espanyols o Crozier (1989: 113) per a les administracions especials creades a França amb idèntica filosofia. La clau d'un disseny durador rau, seguint l'excel·lent conceptualització teòrica de Perrow (1977), no en la pura i simple eliminació dels controls, sinó en la substitució de les categories o nivells de control utilitzats, que permeti, de fet, centralitzar i descentralitzar alhora.

Les experiències analitzades més amunt destaquen precisament per incorporar en el seu disseny una nova estructura de responsabilitat per a les unitats descentralitzades, importada de l'experiència de l'organització divisional en l'empresa privada. L'autonomia de gestió es compensa amb l'establiment d'instruments de concertació d'objectius, planificació, control de gestió i avaluació periòdica, dirigits a assegurar la subordinació de les agències als objectius polítics governamentals, sense coartar-ne la capacitat de gestió quotidiana. Com expressa Longo (1991: 199), en descriure la seva experiència en la creació de centres gestors a l'Ajuntament de Barcelona, aquests centres es poden definir com una "caixa negra", perquè "les relacions entre les instàncies centrals i el centre gestor se situen bàsicament al principi i al final del cicle de gestió", quan es fixen els objectius i s'assignen els recursos i quan s'avaluen els resultats amb relació a objectius i recursos.

L'assimilació d'aquests conceptes en l'Administració pública presenta, però, algunes incerteses. En primer lloc, no s'ha d'oblidar que el control en les organitzacions divisionals es realitza principalment per mitjà de l'estandardització de l'activitat i dels resultats, gràcies a la utilització d'indicadors quantitius. Ara bé, és difícil reproduir aquest mecanisme en l'Administració pública amb la mateixa eficàcia que en la gestió empresarial. L'experiència demostra l'enorme dificultat que comporta trobar indicadors que puguin suplir les funcions del compte de resultats en l'empresa. Com adverteix Mintzberg (1984: 476):

Els objectius que els governs i la majoria d'institucions han d'introduir en el sistema de control del rendiment –objectius essencialment socials– no solen prestar-se a ser mesurats [...]. No hi ha res que els impedeixi formar divisions sobre la base dels mercats, però, com que estan mancats de mesures de rendiment adequades, han de trobar altres formes de controlar les divisions (o imposar mesures artificials que no aconseguen captar l'esperit dels objectius socials, o bé que les sacrifiquin completament a favor dels objectius econòmics).

Com hem constatat en el cas de les agències britàniques, la identificació d'indicadors per mesurar, no tant l'eficiència, sinó la qualitat dels serveis prestats, ha ofert, de moment, resultats poc satisfactoris.

La segona i darrera incertesa es desprèn de l'orientació "pragmàtica" que ha guiat la introducció d'aquests canvis a la majoria de països esmentats. Com a estratègia de canvi es pot valorar com un encert, ja que ha permès recórrer un important camí i evitar una confrontació frontal amb el marc legislatiu, que hagués significat la frustració del seu propòsit. No s'han d'oblidar, però, les limitacions d'aquesta aproximació al problema, més immediates en les administracions continentals que en les anglosaxones. Per aquest motiu, l'aprofundiment i la consolidació d'aquests principis no és possible sense la seva legitimació formal per mitjà d'una reforma normativa que reconegui la vigència d'un nou marc de responsabilitat en la gestió pública.

EL REPTE PENDENT DE LA COORDINACIÓ NO JERÀRQUICA

Coordinació és un terme altament equívoc que ens obliga, primerament, a aclarir el sentit de la seva utilització. La coordinació es pot entendre, en primer lloc, com un estat, és a dir, com una combinació harmo-

niosa d'agents i de funcions interrelacionats; també pot expressar un objectiu d'actuació conjunta, sense aturar-se a considerar els mitjans per aconseguir-lo; i, finalment, l'accepció de la coordinació més important pel que fa a gestió és la d'un procés pel qual, fent servir diferents instruments i pràctiques, es combinen accions o decisions interrelacionades de diferents actors per aconseguir un propòsit comú.

Podem aventurar una definició genèrica de *coordinació* com el procés de creació o d'utilització de regles de decisió pel qual dos o més actors s'ocupen col·lectivament d'un entorn de treball compartit. Aquesta definició englobaria la coordinació jeràrquica i no jeràrquica (depenent de si l'actor que crea o utilitza la regla de decisió se situa per sobre dels actors coordinats o si són els mateixos actors els qui ho fan), i també la coordinació intraorganitzativa (en què la jerarquia és un recurs disponible) i interorganitzativa (on no és possible la solució jeràrquica). L'aplicació pràctica de la coordinació a les relacions entre unitats dins una mateixa organització o entre organitzacions requereix tenir en compte un conjunt de raonaments des d'on es destaca el valor de la coordinació transversal o horitzontal, enfront de la coordinació jeràrquica.

En primer lloc, la necessitat de coordinació sorgeix de la interdependència, és a dir, del fet que dues unitats de la mateixa o de diferents organitzacions comparteixin un entorn de treball. Això ocorre pel fet d'actuar sobre la mateixa realitat externa (un sector de la població), perquè intercanviïn recursos (coordinació amb proveïdors o clients) o perquè comparteixin objectius generals (de l'organització o del sistema d'organitzacions al qual pertanyen). El que és important és reconèixer que hi ha diferents graus i nivells d'interdependència, que generaran diferents necessitats de coordinació (vegeu Thompson, 1967); no és el mateix, per exemple, la interdependència bilateral (entre dues unitats) que la multilateral (entre nombroses unitats), ja que expressen necessitats de coordinació molt diferents.

En segon lloc, la interdependència com a factor desencadenant de la coordinació està mediatitzada per la seva percepció. Amb això volem dir que fins que dues unitats no es reconeguin com a mútuament dependents serà difícil que acceptin espontàniament la necessitat de coordinació. Aquest dèficit de percepció és freqüent en organitzacions i unitats la introspecció i l'aïllament de les quals les fa miops a visualitzar la coincidència amb altres en un entorn de treball. Reforçar la capacitat de comprensió de l'entorn i el reconeixement dels actors que hi intervenen és, per tant, un primer pas per fundar capacitats de coordinació.

En tercer lloc, l'existència de diversos graus d'interdependència entre unitats organitzatives i els diferents factors de contingència que envolten la

seva feina (com ara el grau d'estabilitat i de complexitat de l'entorn) ens obliguen a pensar en termes d'alternatives i de possibilitats de coordinació, i no de solucions ideals i universals. La coordinació està subjecta, com el conjunt del disseny organitzatiu, al criteri de contingència, pel qual "digues-me quin és el teu grau d'interdependència i els factors que l'envolten i et diré quin és el sistema de coordinació més adequat", parafrasejant Lawrence i Lorsch (1967). En aquesta orientació contingent se situen els diversos sistemes de coordinació: la supervisió directa, l'estandardització de procediments, la normalització d'habilitats, la normalització de resultats i l'adaptació mútua (vegeu Mintzberg, 1983). D'això es poden deduir els avantatges i els desavantatges de la utilització de sistemes jeràrquics de coordinació (per exemple, la supervisió directa) i no jeràrquics (per exemple, l'adaptació mútua).

En quart i darrer lloc, l'elecció d'un sistema de coordinació, d'acord amb un criteri de contingència, està subjecta a l'avaluació dels costos i beneficis que se'n deriven. Ens referim a una avaluació empírica que s'haurà de basar en les necessitats de coordinació derivades del grau d'interdependència reconegut. Aquesta consideració és un advertiment contra la temptació típicament burocràtica de pressuposar més interdependència que l'existent i de recórrer a mecanismes jeràrquics de coordinació (supervisió directa o estandardització de procediments), els costos i beneficis dels quals tampoc no resulten adequadament valorats. Al marge de la ineficàcia de les solucions verticals en entorns complexos i dinàmics, no s'ha d'oblidar que la coordinació es fa molt més costosa (en temps i en altres recursos com ara l'actuació directiva o el processament d'informació) en la mesura que es jerarquitzava i es formalitza.

En la gestió de la transversalitat és imprescindible reconèixer dos vessants que s'expressen en lògiques diferents i complementàries de coordinació. La transversalitat sorgeix d'una combinació de pautes informals i formals, el resultat de les quals ha de ser una actuació harmoniosa de diferents unitats d'una o d'unes quantes organitzacions. A continuació explicarem tots dos vessants de la transversalitat, començant per l'informal, en què de fet reposen les possibilitats ulteriors de coordinació formal.

El vessant informal de la transversalitat

El *management* de les dues darreres dècades ha redescobert i ha positiu-titzat allò que anomenem part informal de l'organització. L'aproximació tradicional havia consistit a considerar aquesta part, també anomenada

oculta, com una amenaça per a la consecució dels objectius i les estratègies organitzatives, davant de la qual només procedia reduir-la i neutralitzar-la mitjançant instruments formals; per tant, en predominava una percepció bàsicament reactiva i pejorativa. Durant els darrers temps, però, les tendències s'han invertit i l'expressió *cultura organitzativa* evoca la positivació d'aquest fenomen i el reconeixement de la seva gestionabilitat pels directius.

No és estrany, doncs, que cada vegada se senti més la idea que la coordinació és un problema de cultura. Amb això s'expressa la importància que el sistema de principis i creences que ordena el comportament dels membres de l'organització té per assolir objectius de coordinació horitzontal. No és indiferent per gestionar la transversalitat que la percepció mútua entre els membres de les unitats sigui de desconfiança i de competència mútua, en comptes de ser-ho d'acceptació i de cooperació. De fet, el mateix Metcalfe (1987), en la seva anàlisi de l'escala abans descrita, al·lega que l'assoliment dels primers nivells de coordinació es basa en factors culturals, més que no pas formals. A més, el caràcter acumulatiu dels nivells amb què presenta l'escala el porta a afirmar que, per poder assolir els nivells superiors, cal haver recorregut els anteriors o, en altres paraules, que la cultura de coordinació és el suport sobre el qual se sostenen per ser eficaços els instruments de coordinació formal.

Autors com ara Chisholm (1989) destaquen, igualment, la importància de la coordinació informal, el seu cost reduït i la seva flexibilitat més gran enfront dels instruments formals. Els sistemes informals, basats en vies d'informació lateral, acords i negociacions informals i normes de reciprocitat, estan més adaptats a les necessitats i els problemes del dia a dia. Malgrat l'aparença desordenada i caòtica, cal jutjar els sistemes informals pels resultats i no pas per la manca aparent de racionalitat burocràtica.

La cultura de coordinació s'activa amb els instruments coneguts per a la creació, el desenvolupament i el manteniment de cultures organitzatives. En podem apuntar sumàriament els següents:

- En primer lloc, les cultures de coordinació s'afavoreixen mitjançant un sentit compartit de la missió de l'organització, obtingut gràcies a processos de gestió estratègica. El que es coneix com a alineament (*alignment*) expressa la necessitat de compartir un sentit del propòsit comú, traslladat a principis d'actuació interna i externa. Només d'aquesta manera, la consideració del tot superarà la de cadascuna de les parts i la visió de l'obra comuna prevaldrà sobre lògiques d'actuació parcel·lades.

- En segon lloc, els valors d'actuació tenen un referent immediat en l'exercici del comandament com a model de comportament per als col·laboradors. Si els directius privilegien obertament la seva parcel·la sobre el conjunt, si l'actitud que exterioritzen cap a altres parts de l'organització és de desconfiança, menyspreu o competència, els altres membres de la unitat tendiran a reproduir aquesta actitud. Actuar sobre els estils de direcció és, per tant, una segona recomanació important.
- En tercer lloc, la forma en què les persones són socialitzades en l'organització té molta importància en les seves actituds en l'acompliment dels llocs de treball. La tradicional socialització en cossos, o simplement en el si de professions, contribueix a modelar cultures autònomes de lleialtat amb els altres membres de la professió, abans que amb membres de la mateixa organització de professions diferents. Això aconsella compensar els processos de socialització professional, que arrenquen de la formació rebuda abans d'accedir al lloc de treball i que es reforcen amb el primer exercici del lloc, amb programes de formació i mobilitat interna, orientats a crear consciència organitzativa global als futurs directius.
- En quart i darrer lloc, encara que sense ànim d'esgotar les possibilitats de la gestió cultural de les organitzacions, no s'ha d'oblidar el paper de les polítiques de recompensa en les seves diverses modalitats. L'organització ha de transmetre, en l'assignació d'incentius i en la promoció, el valor d'actituds i de comportaments que responguin a una lògica més àmplia que l'estrictament parcel·lada. El directiu ha d'entendre en el seu desenvolupament professional el valor del tot, fins i tot mitjançant mecanismes de retribució variable, que incorporin no tan sols l'incentiu per als resultats de la seva unitat, sinó per als del conjunt de l'organització.

El vessant formal de la transversalitat: processos, projectes i unitats frontera

Al marge de les consideracions anteriors, no és menys cert que, com més intenses siguin les interdependències i aquestes adoptin un caràcter multilateral, més apropiat serà formalitzar la coordinació i establir sistemes centralitzats, més enllà de la pura transversalitat organitzativa. Ara bé, abans d'arribar a la consolidació jeràrquica, és possible recórrer un llarg camí sense qüestionar l'organització vertical.

Aquesta aproximació no exclou la conveniència d'optar, en el disseny formal, per criteris d'agrupació de llocs i unitats més coherents amb els factors de contingència (per exemple, passar d'una organització funcional a una organització per producte o tipus d'usuari); de fet, tota bona agrupació tracta de reduir els costos de coordinació lateral. Tanmateix, a pesar d'encertar en el criteri adoptat, és normal que es continuïn manifestant necessitats de coordinació que cal resoldre mitjançant mecanismes no jeràrquics.

En relació amb els mecanismes formals de coordinació lateral, en destacarem tres modalitats: la gestió per processos, la gestió per projectes i la creació d'unitats transversals. Amb aquestes modalitats no s'esgoten les possibilitats d'intervenció formal sobre les necessitats de coordinació lateral, però permeten centrar els esforços organitzatius per assolir una permeabilitat més gran entre les fronteres verticals creades per les estructures.

- La gestió per processos (vegeu Askens *et al.*, 1995) comença per analitzar els fluxos de treball crítics des de la perspectiva dels usuaris, tot reconeixent les interdependències horitzontals per tal d'arribar al resultat esperat. Això comporta fer-se successivament un seguit de preguntes: qui són els usuaris clau?, quins són els fluxos des dels *inputs* fins als *outputs* que afegeixen valor als usuaris?, quins són els principals productes o serveis que desitgen rebre els usuaris?, quins passos calen per arribar a produir aquests *outputs*?

A la identificació dels processos ha de seguir l'establiment d'objectius de millora compartits per les parts de l'organització implicades i l'assignació de responsables. Cada procés requereix un líder que treballi per mitjà de les funcions, sense qüestionar-ne l'existència, però actuant com a coordinador i integrador d'aquestes funcions, amb la capacitat de reportar periòdicament sobre el grau de consecució dels objectius. A més del responsable, la gestió per processos ha d'incorporar equips de treball multidisciplinaris capaços d'integrar diferents capacitats de l'organització.

- La gestió per projectes està orientada a resoldre les interdependències horitzontals creades per treballs no rutinaris, en què es demana el concurs de capacitats de diferents parts de l'organització. Això ocorre quan l'organització té la necessitat de posar en marxa decisions estratègiques que impliquen canvis en la manera de treballar de les seves diferents unitats.

En aquestes circumstàncies la gestió per projectes és una eina idònia per introduir canvis planificats de caràcter transversal en les organitzacions (vegeu Losada, 1992). El projecte ofereix una estructura

temporal paral·lela a l'ordinària que permet concentrar l'atenció directiva en la introducció dels canvis, integrar recursos de diferents parts de l'organització en l'equip de treball, establir fites temporals per mesurar el progrés cap als resultats esperats, i tot això mentre l'organització continua exercint normalment la seva activitat per mitjà de l'estructura ordinària.

En la gestió de projectes d'aquesta naturalesa es poden reconèixer un conjunt d'àrees clau que mereixen una atenció especial si es volen evitar possibles fracassos en la posada en marxa. Aquestes àrees són: la realització d'una definició correcta dels objectius i l'abast del projecte, l'articulació del projecte amb la resta de l'organització, el disseny en els sistemes de planificació i gestió del projecte i l'establiment de l'equip de treball amb un responsable d'aquest equip.

- La creació d'unitats transversals és la darrera aportació que podem realitzar als instruments formals de coordinació horitzontal. Amb ella ens referim a l'establiment temporal o permanent d'unitats capaces de gestionar transaccions crítiques des del punt de vista de la coordinació, tot integrant recursos de diferents especialitats verticals. Una importància especial tenen en aquest context les anomenades *unitats frontera*, que gestionen interaccions massives amb els ciutadans per atendre demandes d'informació, queixes o la realització de tràmits administratius que afecten un gran nombre de persones.

Aquestes unitats es relacionen amb la necessitat d'oferir als ciutadans un punt d'accés únic, senzill i coherent per resoldre una part de les seves demandes i, si de cas, canalitzar la seva sol·licitud cap a les unitats especialitzades. Aquestes oficines es coneixen amb el nom d'*unitats frontera*, i la seva creació i el seu funcionament plantegen problemes comuns en totes les organitzacions, perquè han de conciliar la perspectiva externa sobre l'organització, que demana rapidesa, coherència i integritat, amb la perspectiva interna, que estarà fragmentada entre diferents orientacions professionals i fins i tot diferents interessos.

En relació amb el disseny d'aquestes funcions, és recomanable actuar amb pocs apriorismes, atesa la dificultat intrínseca de la seva creació davant d'entorns complexos, heterogenis i dinàmics. La capacitat de rutinitzar aquestes funcions en unitats que satisfacin les demandes dels ciutadans és directament proporcional al volum de treball repetitiu, la predictibilitat dels resultats i l'homogeneïtat i estabilitat de l'entorn. Només començant per les transaccions que reuneixin aquestes característiques es pot avançar raonablement en aquesta direcció.

V. LA GESTIÓ PER A RESULTATS EN LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES²⁴

Albert Serra

En aquest capítol s'aborda la gestió per a resultats (GPR) com una eina conceptual, cultural i operativa que pot permetre a les organitzacions públiques reordenar el pes de la seva orientació de treball entre els processos i els procediments i els resultats de l'acció de govern. La GPR se situa en l'àmbit de l'aprofundiment en la disciplina de la gestió pública entesa com a eina indispensable per assegurar l'èxit de la política i de les polítiques públiques.

El capítol tracta de proposar un model conceptual del que es pot entendre per gestió per a resultats, a partir d'una revisió, sense voluntat d'exhaustivitat, dels desenvolupaments aportats sobre el tema per la literatura i l'experiència. Com a element central del capítol, es proposa un model obert de gestió per a resultats, i se n'assenyalen els components principals i les diferents interaccions i eines que hi donen cos, així com els principals actors cridats a utilitzar la gestió per a resultats.

Finalment, s'analitzen els requeriments institucionals i organitzatius necessaris per implementar de forma efectiva la gestió per a resultats en l'àmbit de les corporacions públiques, com a marc que permet respondre adequadament a les exigències a què han de fer front les organitzacions públiques en la seva missió de garantir condicions de desenvolupament i benestar social enfront de les necessitats complexes de les societats actuals.

24. Aquesta aportació és deutora del treball de consultoria encarregat a l'autor pel CLAD i el Banc Interamericà de Desenvolupament que se centrava en el desenvolupament de la GPR a l'Administració pública llatinoamericana.

INTRODUCCIÓ

El canvi històric que està afrontant l'Estat modern, des de fa ja diverses dècades, se centra en la transformació d'un Estat bàsicament orientat a la regulació i a garantir seguretat jurídica a un Estat generador de valor públic en termes de desenvolupament i de benestar social. La funció reguladora i l'exercici de l'autoritat han cedit un espai molt ampli en el marc de l'acció pública a la creació de condicions de desenvolupament econòmic i social, a la provisió i producció de serveis i infraestructures de suport a la producció de riquesa i a l'assegurament de condicions per al desenvolupament del capital humà i l'aportació de béns i serveis de benestar social d'accés universalitzat. Aquest canvi en la funció de l'Estat, sotmès a pressions i exigències ciutadanes creixents i de diferent signe, a vegades contradictòries, ha obert multitud de fronts de canvi en el conjunt de les organitzacions públiques, específicament en el concepte del que s'entén per *administració i gestió públiques* i del que es defineix com a *valor públic*. En aquest escenari han pres rellevància, entre moltes altres coses, el resultat productiu aconseguit per l'acció pública en termes de creació de valor i la necessitat de fer front a la gestió eficaç i eficient de processos productius fortament consumidors de recursos públics i, sovint, altament complexos.

En el marc d'aquest canvi, s'ha vist afectat el sistema de control de l'acció pública. De l'exigència de rigor procedimental pròpia d'un Estat regulador s'ha derivat cap a l'exigència de resultat pròpia d'un Estat que es presenta com a proveïdor de serveis, béns tangibles i intangibles i capacitats de desenvolupament i de benestar. En aquest sentit, l'Estat necessita aprendre a completar la tradicional orientació al procediment, com a referent principal de l'activitat amb una orientació cap al resultat aportat, amb la seva actuació, al conjunt de la societat. La gestió per a resultats és una de les eines, conceptuals i operatives, que millor recull aquest nou repte. Certament, no és indiferent ara com l'Estat faci les coses, però comença a ser molt més rellevant quines coses s'aporten a la comunitat i per a qui són.

Gestió pública i gestió per a resultats

La disciplina de la gestió pública s'ha plantejat en els últims temps la necessitat de reforçar la lògica gerencial, o sigui, la racionalitat econòmica derivada de la recerca de l'eficàcia i l'eficiència, com a resposta complementària als nous reptes que se li plantegen. Aquesta via de creixement persegueix tres objectius principals:

- Assegurar l'optimització de l'ús dels recursos públics en la consecució de béns públics i d'interès general com a resposta a l'exigència creixent de la societat de més serveis, més valor públic-menys impostos, més eficàcia, més eficiència, més equitat i més qualitat.
- Assegurar que aquesta millora de l'aportació i productivitat pública i del resultat de la seva actuació, així com tot el procés que la pugui produir, siguin transparents i políticament i socialment controlables.
- Assumir el requeriment organitzatiu orientat a desenvolupar mecanismes interns que incentivin i assegurin la millora de l'acompliment dels directius i treballadors públics i del conjunt de l'organització pública en benefici d'una millor acció pública.

Aquests elements, als quals s'orienta l'instrumental conceptual i operatiu que dona cos a l'eina gestió per a resultats (GPR) són, al costat de la democràcia política, la base principal de construcció de legitimitat de l'Estat actual. Per aquesta via, la gestió pública aporta un marc per millorar la capacitat de gestió de l'Administració pública, així com per augmentar la governabilitat del sistema polític.

L'origen de la gestió per a resultats

El concepte de *gestió per a resultats* (GPR) està en un nivell de desenvolupament i consolidació relativament baix, que es correspon al seu nivell de desenvolupament teòric i pràctic igualment desatès, almenys en l'àmbit públic. El concepte, potser més aviat el terme, té ja una llarga vida. La GPR és una de les derivades resultants de la formulació de la direcció per objectius (*management by objectives*) l'origen del qual podem trobar en el llibre de Peter Drucker *The Practice of Management*, publicat el 1954 i que posteriorment va complementar amb la seva obra *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, publicada el 1964 i on s'utilitza per primer cop aquest terme. En els seus inicis, la GPR es va identificar amb el sector privat, si bé l'Administració federal dels Estats Units va començar a utilitzar alguns dels seus plantejaments en temps del president Nixon en la gestió de diferents organismes públics (Whitney i Tesone, 2000). Però no fou fins alguns anys més tard que es va començar a implantar a l'Administració pública. Aquesta aportació en l'àmbit de la gestió pública s'inclou en un procés més ampli que emmarca el pas de la gestió pública burocràtica a la gestió pública gerencial. Aquestes experiències, ubicades en el camp de la modernització de la gestió pública, van començar a finals dels anys

noranta a les administracions públiques de Nova Zelanda i Austràlia, i avui en dia molts països estan en ple procés d'implantació com són ara Anglaterra, França, els Estats Units –tant en l'àmbit federal com en l'estatal– i també molts països en vies de desenvolupament amb l'acompanyament, en alguns casos, del Banc Mundial i del Banc Interamericà de Desenvolupament, els quals han aportat avenços en aquest camp.

En l'àmbit públic, la incorporació d'aquesta aproximació en el procés de gestió respon a la imperiosa necessitat d'afrontar els reptes imposats per un entorn cada vegada més exigent respecte de la necessitat de reavaluar el paper de l'Estat i de millorar l'eficiència, l'eficàcia i la qualitat dels serveis públics i, en general, dels processos de creació de valor públic. Al costat d'aquesta exigència apareix també la de disposar d'elements d'avaluació, basats en el resultat generat, en els comportaments desenvolupats per part dels directius i empleats públics i en l'acompliment dels compromisos establerts.

Enfront d'aquestes necessitats, acadèmics, experts i directius de l'àmbit de la gestió pública han valorat els beneficis que la GPR pot aportar en aquest nou context de l'acció pública. D'acord amb Emery (2005), els fonaments de la GPR en l'àmbit públic recolzen en tres tipus de consideracions:

- **Constitucionals:** la majoria de les constitucions defineixen, en alguna mesura, com i per a què les autoritats polítiques i públiques han d'utilitzar els recursos públics en l'exercici de les seves responsabilitats.
- **Polítiques:** les autoritats polítiques han de respondre de la seva actuació, entre d'altres formes, facilitant l'avaluació dels seus resultats de govern amb relació a les seves propostes i objectius programàtics.
- **Ciutadanes:** els fons públics provenen dels impostos dels ciutadans, i a través del principi de delegació, la ciutadania confia la seva gestió a les autoritats electes, les quals han de retre comptes del compliment d'aquest mandat.

Definició i concepte de la gestió per a resultats

La literatura acadèmica, institucional, corporativa i operativa sobre la GPR és força abundant. Cal, però, assenyalar que aquesta abundància no aporta un sistema conceptual coherent ni tan sols pel que fa a la terminologia. A la literatura hispana és força comú trobar un ús indistint de conceptes com ara *control de gestió*, *gestió del desempeñ*, *gestió por resulta-*

dos, gestión para resultados, gestión por objetivos, evaluación del desempeño, evaluación de resultados, tots vinculats a la idea de resultat de l'acció pública. En l'àmbit anglosaxó, també hi ha una gran diversitat de termes per referir-se a la idea genèrica de GPR, com ara *performance management, performance based-management, governing for results, management results, results-based management*, etc. El terme *managing for results*, probablement el més reeixit en anglès, fou utilitzat en el programa Reinventing Government, liderat per Al Gore durant les dues presidències Clinton. Aquesta confusió no amaga, però, la importància que els organismes públics estatals i multilaterals li estan donant a la GPR.

Un dels organismes principals que ha expandit el terme *resultats* dins de l'Administració pública ha estat l'OCDE en diversos documents i treballs. En una primera aproximació, *Governance in Transition* (1995), es va utilitzar el terme *performance management*. Posteriorment, l'any 1997 es va utilitzar el terme *Enquête de résultats: Pratiques de gestion des performances*. L'any 2002 va editar un glossari específic sobre la GPR. El Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), en el *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results* de l'any 2002, parla de *results-based management*. Finalment, un altre organisme internacional que també ha impulsat la GPR a través dels seus informes ha estat el Banc Mundial. L'any 2004 va editar el seu *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, en què utilitza també el terme *results-based management*.

En l'àmbit governamental, el Govern dels Estats Units ha editat una sèrie de manuals destinats a implementar la GPR en diferents organismes públics. Entre ells, el *Performance-Based Management Special Interest Group* (PBM SIG) del Departament Federal d'Energia, que utilitza el terme *performance-based management*. Així mateix, la Government Accountability Office (GAO) utilitza el terme *performance management* per proposar millores en la gestió federal. En nivells de govern més baixos –com ara és el cas de la ciutat de Nova York– es troben també usos i esforços similars per sistematitzar la GPR.

El Govern francès, a partir de l'aprovació l'any 2001, i posterior desplegament, de la Llei orgànica de finances (LOLF), també ha publicat alguns informes referint-se a la *démarche de performance* i a la *gestion par résultats*. El Govern canadenc, al seu torn, a través de la iniciativa Environment Canada, ha realitzat diversos manuals per guiar els gestors públics en la implantació de la GPR.

El terme *results-oriented public management* (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*) és utilitzat pel Govern de Suïssa per referir-se a les refor-

mes que s'estan implementant en aquest país des de 1996. En aquest cas, els *outputs* i els *outcomes* són els components principals de gestió, que són combinats amb un pressupost assignat per a cada unitat d'acompliment. Per això, han impulsat també reformes importants en termes pressupostaris (Schedler, 2000).

També a l'Amèrica Llatina organismes com el CLAD o la CEPAL han utilitzat aquest terme. Per a la CEPAL, la gestió per a resultats implica la "priorització de l'assoliment dels objectius estratègics generals i específics en el procés de gestió dels recursos públics". El seguiment d'aquests criteris resulta de vital importància, ja que estan determinats bàsicament per l'impuls dels responsables de les diferents àrees de l'acció pública (CEPAL, 1998). Per al CLAD, la gestió per a resultats és una referència constant en les seves publicacions i revista. En aquestes publicacions es recullen múltiples experiències i avaluacions realitzades a diferents països llatinoamericans en el camp de la GPR.

Estem, per tant, davant d'un concepte d'ampli ús i més àmplia interpretació i definició, fins i tot terminològica. Com calia esperar, l'heterogeneïtat del terme i del concepte també s'ha donat en la seva aplicació operativa, i això ha fet que els països implementin la GPR d'acord amb la pròpia visió. Un estudi destinat a delimitar la comprensió que tenen els gestors públics de diferents països sobre la GPR va comprovar que sovint utilitzen les mateixes paraules sense que tinguin el mateix sentit (Proulx i Machiavelli, 2005). És així com en la majoria de les organitzacions públiques, quan se'ls pregunta sobre el concepte de *resultats* aflora la imprecisió. De fet, molts autors destaquen la dificultat de determinar i d'avaluar els resultats de l'acció pública com una de les característiques que diferencien gestió pública i gestió privada (Emery, 2000). Al llarg d'aquesta aportació aprofundirem, centralment, en aquest tema.

Seguint l'evolució del desenvolupament conceptual de la GPR, tant des del vessant conceptual com des del vessant pràctic i experiencial, es poden identificar, almenys, quatre dimensions de la GPR:

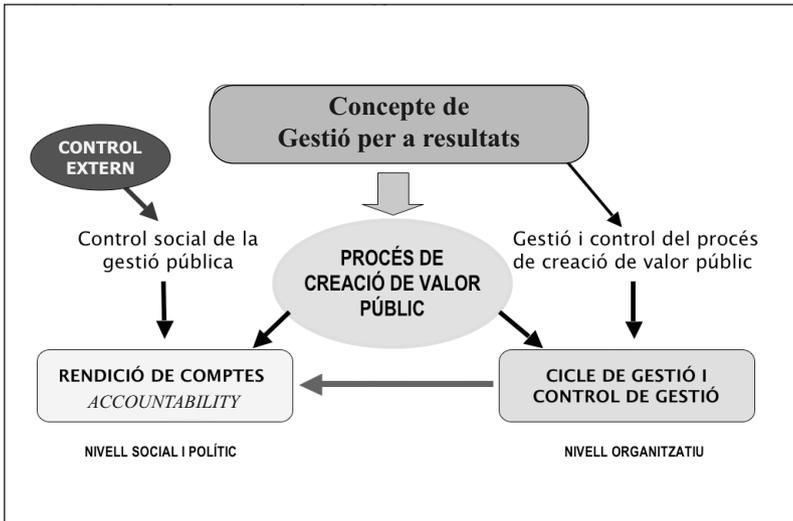
- La GPR es presenta, en l'àmbit públic, com un marc conceptual de gestió corporativa, en el qual el resultat de l'acció pública es converteix en la referència central.
- La GPR es presenta, també, com a marc de responsabilització de la gestió, a través de la vinculació del resultat obtingut pels directius i empleats públics assignats a la gestió d'aquests processos.
- La GPR es presenta com un marc de referència capaç d'aportar capacitat integrativa de la totalitat del procés de gestió ja que proposa

estructurar aquest procés interconnectant els diferents components del mateix i buscant l'optimització de les seves interaccions.

- La GPR es presenta com a proposta de cultura corporativa, directiva i de gestió, a través de la qual s'emfatitza l'orientació de l'acció corporativa cap als resultats en lloc de focalitzar-se exclusivament en processos i procediments.

Totes aquestes possibles dimensions condueixen a poder situar la GPR com a eina cultural, conceptual i operativa que orienta l'organització que l'adopta cap a la prioritització del resultat de totes les seves accions i la capacita per assolir-ne l'optimització. Així doncs, la GPR és una aproximació a l'exercici de la direcció d'organitzacions públiques que s'orienta a conèixer i actuar sobre tots aquells aspectes que afecten els resultats de la seva actuació.

Figura 5. La GPR com a instrument de gestió



Font: elaboració pròpia

El concepte de GPR apunta, per tant, cap a la funció gestió i a l'exercici de la funció directiva com a focus principal d'atenció. Això no obsta,

però, perquè la seva incorporació a la gestió pública aportí sinergies i valors col·laterals que puguin reforçar, especialment, l'ajustament de l'acció pública a les necessitats socials, a una major participació social i una major i millor transparència i responsabilització (*accountability*) de l'acció pública.

Objecte de la gestió per a resultats

L'objecte de treball de la GPR sembla evident. El mateix nom de l'eina és suficient per respondre a aquesta qüestió. Sembla lògic que, si l'objectiu de la gestió per a resultats és el resultat, l'objecte d'atenció hauria de ser també el resultat. És necessari, no obstant això, no confondre l'aportació que s'espera de la GPR, la millora dels resultats, amb l'objecte a què ha de prestar atenció la GPR per assolir aquest objectiu.

La primera qüestió a plantejar-se és una vella i difícil pregunta: què és el resultat en l'àmbit públic? La GPR necessita respondre d'alguna forma a aquesta qüestió, vist el seu focus principal de treball: el resultat de l'acció pública de govern. Per a aquesta qüestió es proposen aquí dues respostes que es plantegen en diferents nivells.

En primer lloc, una resposta etimològica: el resultat, qualsevol resultat, és la conseqüència produïda per qualsevol acció. En la gestió pública, com en la privada, tota acció produeix un resultat. La GPR es vincula a aquest concepte de resultat, en la mesura que, com a marc conceptual i com a cultura de gestió, s'orienta a aconseguir, sempre, el millor resultat per a qualsevol procés i no només pel que podríem definir com a "resultat final".

En un altre nivell, estratègic i vinculat a la missió i funció de la institució pública, hi ha una segona accepció que s'ha de considerar. En l'àmbit empresarial, la formulació que respon a aquest nivell és la que identifica el resultat estratègic i estructural de la missió i de l'acció empresarial amb la creació del major valor per a l'accionista. Aquesta resposta és traslladable a l'àmbit públic, encara que no mecànicament. La resposta que es proposa a aquesta qüestió és, seguint Mark Moore (1995), que el resultat estratègic buscat des de l'acció pública de govern és la maximització de la creació de valor públic.

Segons Moore, es crea valor públic quan es realitzen activitats capaces d'aportar respostes efectives i útils a necessitats o demandes per a les quals:

- se n'ha establert la desitjabilitat política sobre la base d'un procés democràticament legítim,

- hi ha una dimensió d'apropiació col·lectiva que en caracteritza la naturalesa pública i
- és necessària la generació de canvis socials (canvis en els *outcomes* socials) que modifiquen la condició del conjunt de la societat o d'alguns grups socials reconeguts com a legítims destinataris de béns públics.

Des d'aquesta especificitat, que planteja considerables dificultats de gestió, es pot afirmar que l'objecte de treball a què ha de parar atenció la GPR en l'àmbit públic és el procés que assegura la creació de valor públic, definit des d'un sistema polític democràtic, única garantia que el valor definit com a desitjable sigui realment públic.

Dit d'una altra forma, l'objectiu últim de la GPR en la gestió pública és aportar capacitació a les organitzacions públiques per aconseguir, mitjançant la gestió del procés de creació de valor públic, la consecució del resultat esperat per al conjunt d'objectius establerts en el programa de govern. Així doncs, d'aquesta reflexió es conclou que l'objecte de treball de la GPR és el procés de creació de valor, en tota la seva dimensió, del qual es deriva el resultat, parcial i final, de l'acció de govern i de l'actuació de les organitzacions públiques.

Per fixar aquest punt clau de la conceptualització de la GPR, és necessari recuperar la reflexió sobre la terminologia que cal emprar en aquest àmbit. L'opció que s'ha pres aquí, coincident amb les darreres formulacions adoptades per alguns organismes multilaterals (Banc Mundial, BID), ha estat la d'adoptar la versió proposada inicialment per Peter Drucker (1964): gestió per a resultats (*managing FOR results*, *gestión PARA resultados*, *géstion PAR résultats*). L'ús més habitual i col·loquial no és aquest, sinó gestió PER resultats (*managing BY results*, *gestión POR resultados*, *gérer/géstion POUR résultats*). No és tracta d'una mera elucubració terminològica o etimològica. A diferència de la gestió *per* (BY) objectius, la GPR no és dirigeix *pel* resultat sinó *cap al* resultat. La GPR se centra a proposar la millora de tot el procés de gestió com a via per aconseguir el millor resultat, parcial i final. L'objecte de treball de la GPR és, així, el cicle integrat de gestió entès com al procés de creació de valor públic, objectiu final de l'acció pública.

L'orientació al canvi social de l'acció pública

La utilització de la GPR ha de fer-se càrrec de dues especificitats determinades en la definició de la dimensió pública: l'orientació de l'acció

pública a la creació de valor públic entesa com a generació de condicions de desenvolupament col·lectiu i de benestar social, i l'orientació de l'acció pública a la consecució de l'interès general. Des de la lògica de la gestió, aquestes especificitats es concreten en dues condicions de gestió estructurants de l'acció pública:

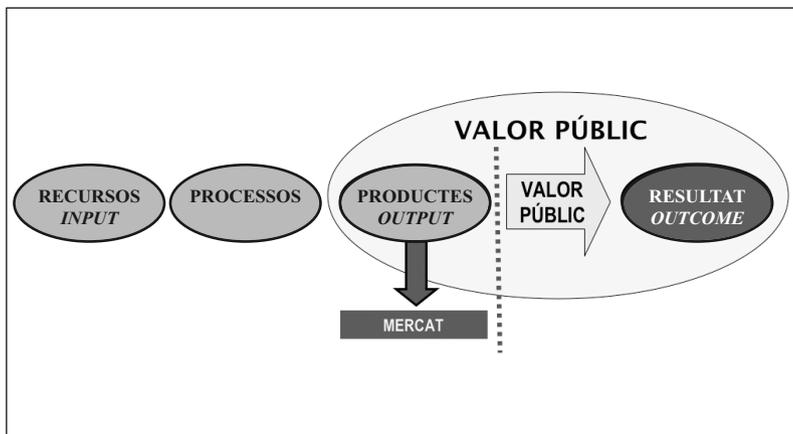
- L'orientació a l'*outcome*, a la generació de canvi social, de l'acció pública.
- La integració de la construcció social i política del programa de govern amb el procés de gestió i de producció de valor públic.

L'orientació a l'outcome

L'especificitat de la gestió pública es concreta i es diferencia de l'acció privada en aquest punt. Per al sector públic, l'objectiu –i per tant el resultat– de la seva actuació es defineix per la voluntat de produir canvis en la realitat social, econòmica, política i territorial. La producció de serveis, normes, valors, models de comportament, cultures socials i polítiques només adquireixen valor públic en la mesura que impactin, i provoquin canvis en la direcció adequada, en la realitat social (*outcome*).

Aquesta peça clau per a la definició del procés de creació de valor públic té una repercussió immediata en el cicle de gestió. La rellevància de la producció de béns i serveis públics no resideix en aquesta producció (*output*), sinó en la capacitat d'aquesta producció per portar la situació social en la direcció establerta pel programa de govern. La valoració final de l'acció de govern no se situa en el nivell de la producció d'*outputs* (béns i serveis) sinó en el grau de modificació aconseguit en determinades variables socials (*outcomes*). I cal recordar, encara que no s'aprofundirà aquí en aquesta línia d'anàlisi, que *resultat* i *outcome* no són sinònims. L'*outcome* defineix la situació social (p. e. taxa d'atur). El resultat de l'acció pública no és l'*outcome* sinó la modificació provocada en aquest *outcome*, en aquesta situació social (variació de la taxa d'atur aconseguida). L'*outcome*, la situació social, defineix per a la GPR, la variable que cal considerar. L'objectiu, i el resultat, es defineixen pel grau de modificació que el govern i l'acció pública es proposen assolir per a aquesta variable social.

Figura 6. La missió i l'objectiu en l'àmbit públic



Font: elaboració pròpia

Les conseqüències per a la gestió pública d'aquesta missió estructural són rellevants i altament complexes de manegar. La GPR aspira a aportar elements que ajudin a fer més gestionable aquesta missió.

La integració política i la gestió

El segon aspecte que cal considerar en la formulació de la GPR en l'àmbit de la gestió pública és la decisiva rellevància de la dimensió col·lectiva, o sigui política, de l'acció pública de govern i la imprescindible integració, consistent i coherent, entre aquesta dimensió política i programàtica i el seu desplegament organitzatiu, estratègic i operatiu. En aquesta exigència és on la GPR troba la seva raó d'existir. Aportar elements que permetin la plena integració coherent del cicle de gestió i de creació de valor públic, des del programa de govern fins a la producció operativa de serveis, l'entrega d'aquests serveis a la ciutadania i la consecució dels resultats de canvi social establerts.

A partir d'aquests elements, explicitats en diverses definicions i conceptualitzacions es proposa avançar cap a una definició de GPR que ajudi a avançar en els objectius d'aquest document.

Definició de la gestió per a resultats en l'àmbit públic

Sense ànim de tancar el debat sobre la manera de definir la GPR, se'n proposa aquí una definició, a partir d'un intent de síntesi del que semblen ser els elements més comuns als diferents desenvolupaments conceptuals proposats per diferents autors i institucions ja citats o referenciats al final d'aquest capítol:

- Establir un marc estratègic en el qual es defineixin els objectius, o sigui, els resultats esperats, de canvi social i de producció perseguits per una organització pública concreta.
- Aportar cultura i instrumental de gestió orientats a millorar l'eficàcia, l'eficiència, la productivitat i l'efectivitat en l'ús dels recursos públics al servei de la millora dels resultats generats per l'actuació i l'acompliment públic.
- Crear sistemes d'informació que permetin controlar l'acció pública, informar la ciutadania i identificar i avaluar l'aportació realitzada.
- Promoure la qualitat dels serveis prestats als ciutadans a través de la relació orientada a la millora continuada.
- Establir sistemes de responsabilitat i contractació dels directius públics amb l'objectiu d'augmentar-ne el compromís i la capacitat d'acció en el marc de l'acció pública.
- Crear sistemes d'informació adequats perquè els gestors públics prenguin decisions amb la participació dels agents legitimats per participar en aquests processos.
- Desenvolupar escenaris i sistemes de treball que promoguin i facilitin l'aprenentatge continuat de les organitzacions públiques.

Sobre la base d'aquests elements es proposa la següent definició per a la gestió per a resultats:

La gestió per a resultats és un marc conceptual i operatiu que té com a funció facilitar a les organitzacions públiques la direcció efectiva i integrada del procés de creació de valor públic, amb l'objectiu d'optimitzar aquest procés i d'assegurar la màxima eficàcia, eficiència i efectivitat en la consecució dels objectius de govern i en la millora continuada de les seves organitzacions.

Àmbit d'aplicació de la gestió per a resultats

Amb aquesta definició com a referència, és necessari aprofundir en l'àmbit específic d'aplicació de la GPR. La resposta que aquí es proposa és que aquest se circumscrigui a escenaris corporatius. Això vol dir que l'àmbit d'aplicació de la GPR no és l'àmbit públic en tota la seva dimensió, ni tan sols ho és l'Estat, sinó que la seva referència orgànica són el que defineix totes i cadascuna de les organitzacions i corporacions públiques.

Això és degut al fet que la GPR necessita un marc institucional, jurídic, territorial, organitzatiu, competencial, econòmic i de responsabilitat, definit i estable per poder-se utilitzar. La GPR no és una eina útil per determinar la forma de l'Estat, la distribució territorial o institucional del poder polític, les responsabilitats competencials dels diferents nivells de govern, les maneres d'organització dels poders legislatiu, executiu o judicial ni els àmbits jurisdiccionals, els marcs legals en els quals han d'operar les administracions públiques o les maneres en les quals s'organitza el servei civil o les normes de contractació pública.

És important fixar l'àmbit d'aplicació de la GPR per assegurar-ne la funcionalitat i l'operativitat. La GPR és un marc conceptual i integral de gestió, utilitzable en l'àmbit d'una corporació formalment constituïda, amb una missió competencial definida i amb un marc jurídic, organitzatiu, territorial i econòmic de referència. La GPR és, per tant, un instrument intra-corporatiu de gestió i només pot aspirar a ser eficaç en aquest àmbit d'aplicació.

MODEL OBERT DE GESTIÓ PER A RESULTATS

Partint d'aquests elements derivats del desenvolupament conceptual i experiencial relatiu a la GPR realitzat fins avui, es proposen a continuació les bases d'un model conceptual de GPR que anomenarem *model obert de gestió per a resultats per a les organitzacions públiques*. Es proposa un model obert per dos motius fonamentals:

- En primer lloc, la pretensió d'aquesta aportació és la de proposar un marc de referència estructurat al voltant d'ancoratges bàsics que permetin una visió integrada de la proposta de GPR, però que es limitin a formalitzar una estructura mínima o bàsica de model d'integració de la gestió que admeti diferents desenvolupaments o implementacions corporatives.

- En segon lloc, també es pretén que aquesta estructura pugui ser utilitzada de forma modular en la implementació i que permeti visualitzar-ne la relació amb altres instruments de gestió ja disponibles i (des de la gestió i/o planificació estratègica, passant pel pressupost per programes, fins a la qualitat total i l'avaluació de polítiques públiques) sense pretendre, en cap moment, reformular-los o substituir-los. Ans al contrari, la pretensió de fons és la d'integrar-los, tots, en un continuïum de gestió que tingui la creació de valor públic com a objectiu principal.

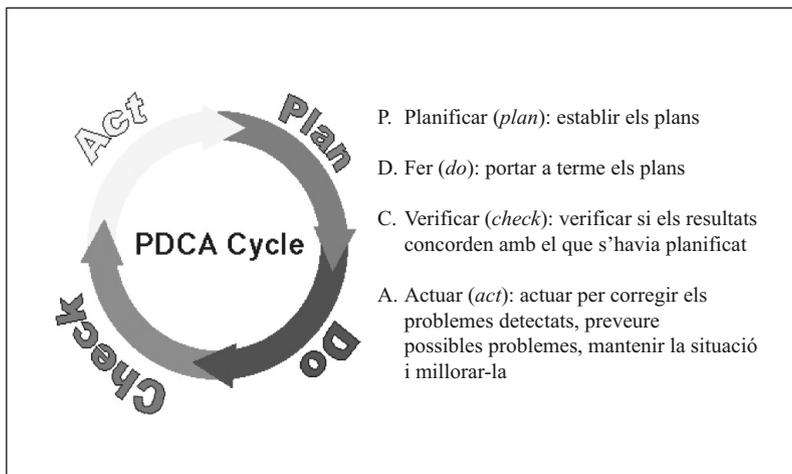
Aquesta opció es justifica per dues raons principals:

- La GPR és, per definició, una eina integrativa de tot el procés de gestió. Només si és compatible i està oberta a la resta d'eines de gestió podrà complir la seva funció d'integració.
- Els marcs d'aplicació de la GPR pública (corporacions públiques de qualsevol dimensió i naturalesa) són comparables en la seva essència, però són extremadament heterogènies en les seves circumstàncies, trajectòries, especificitats i capacitats. El model proposat aquí aspira a ser una referència útil per a totes. Per això, i en la mesura que sigui possible, és necessari que el model pugui ser abordat des de diferents cultures organitzatives, diferents nivells de desenvolupament i diferents situacions corporatives i capacitats organitzatives.

L'estructura de la GPR

La GPR, en la mesura que es defineix com a marc de referència orientat a millorar el funcionament del procés de creació de valor públic, té les característiques típiques de tot procés de creació de valor, articulats a través d'una dinàmica cíclica i circular. Probablement, el model PDCA (Shewart, 1950), és el que millor plasma i resumeix aquesta particularitat identificant els components del cicle de gestió: planificar, fer, avaluar i actuar (reconduir).

Figura 7. El cicle de gestió



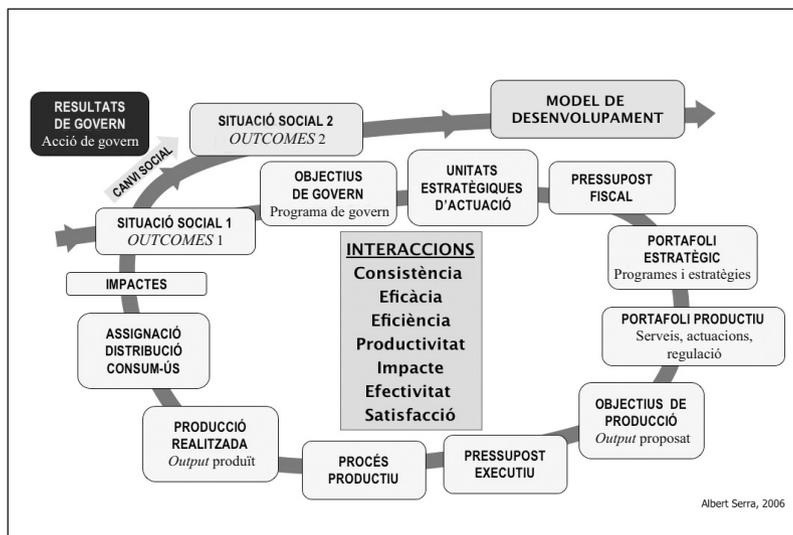
Font: Walter A. Shewart (1950)

Aquesta forma simple de representació del cicle de gestió facilita la construcció de models més complexos de gestió, com ara el del procés de creació de valor en el sector públic.

El cicle de gestió i el procés de creació de valor en l'àmbit públic conté un seguit de components i d'interaccions, que s'analitzaran en detall més endavant, i que són molt específics de l'acció pública. Aquest és el cicle que construeix els resultats de l'acció pública i el resultat, concret, de l'acció de govern. L'objecte de gestió de la GPR és assegurar l'optimització d'aquest cicle, de tots els components i de totes les interaccions internes i externes com a millor garantia per a la consecució d'un bon resultat de l'acció i la gestió públiques.

A continuació, es proposa una versió ajustada a l'especificitat pública del cicle de gestió orientada a subministrar un punt de referència i un sistema d'integració dels diferents elements amb els quals es proposa construir un model i un marc analític de GPR per al sector públic.

Figura 8. Cicle, components i interaccions de la GPR



Font: elaboració pròpia

Aquest esquema reflecteix el que s’ha definit anteriorment com a objecte de treball de la GPR: el procés de creació de valor públic. L’esquema recull els components clau que formen part d’aquest procés i la seva relació dinàmica, i estableix una estructura de referents clau per estructurar la GPR. A partir d’aquest esquema bàsic, s’avançarà en la incorporació d’altres elements que són imprescindibles per utilitzar la GPR.

Els elements de la gestió per a resultats

El procés de creació de valor es produeix des d’un àmbit corporatiu concret. En aquest marc, el procés de creació de valor s’articula al voltant d’un sistema complex que, organitzat i dirigit, transforma recursos (substancialment, tributs) en canvis socials finals. Els elements que integren aquest procés es configuren al voltant de tres categories principals:

- Components del procés de creació de valor.

- Interaccions entre aquests components.
- Eines de gestió.

Finalment, als elements principals s'hi sumen els actors implicats en el sistema, que defineixen en gran mesura les possibilitats d'acció de la GPR. La GPR, en la mesura que aspira a optimitzar el procés de creació de valor, ha d'assegurar la integració dels components i l'optimització de les interaccions entre si com a millor mecanisme per obtenir els millors resultats. A més, ha d'assegurar la presència dels agents necessaris i imprescindibles, i crear les condicions per obtenir el resultat esperat, previst en el programa de govern. A continuació, es presenten cadascun dels elements esmentats.

Components

La proposta de focalitzar la GPR en la integralitat del procés de creació de valor públic situa el marc en el qual es poden identificar els instruments específics per a la pràctica de la GPR. Aquest enfocament permet, a més, diferenciar aquells instruments propis de la GPR d'aquells que s'ajusten a altres àrees, ja siguin de disseny polític, institucional o territorial. Aquí, sota l'epígraf de *components*, es defineixen sintèticament els elements que formarien l'esquelet del procés de creació de valor públic.

Situació social inicial (*outcomes* inicials): l'especificitat de la gestió pública, probablement la principal, tal com s'ha destacat amb anterioritat, és l'orientació a la consecució de canvis socials (*outcomes*) com a objectiu estratègic i com a missió.

Objectius estratègics: els objectius estratègics es refereixen i concreten en els objectius de govern. Aquests es defineixen, fonamentalment i en la mesura que sigui tècnicament possible, en termes de canvi social desitjable (modificació de l'*outcome* actual/inicial).

Unitats estratègiques d'actuació: es proposa aquest component com a punt intermedi de concreció i enllaç entre l'acció de govern programàtica i el disseny organitzatiu (el nombre i les atribucions de ministeris, departaments, àrees de govern, organismes autònoms, unitats d'integració, etc.). Aquest disseny és rellevant per a la gestió per a resultats en la mesura que és la peça clau de l'articulació del marc de responsabilitats i capacitats res-

pecte de l'execució del programa de govern, així com el punt de desplegament cap al nivell *micro*, del qual derivaran els resultats.²⁵

Portafolis estratègic i estratègies bàsiques d'intervenció: aquest component enllaça amb el programa de govern i amb l'estructura d'unitats d'actuació estratègica al mateix temps que obre la connexió amb l'assignació pressupostària. El mecanisme més habitualment utilitzat per construir el portafolis estratègic és l'estructura de programes derivada posteriorment al pressupost per programes. Establir, per poc que sigui possible, marcs clars d'actuació i responsabilitat i nivells alts d'integració entre programes i estructura organitzativa aporta una més gran capacitat d'acció.

Portafolis productiu: el portafolis productiu es constitueix en la línia de contacte entre l'organització pública i la ciutadania. El portafolis productiu situa el procés de creació de valor públic en el nivell del servei, producte, activitat, projecte, etc. que concreta l'actuació pública (*output*) i permet disposar dels instruments adequats per produir el canvi social desitjat.

Objectius productius: és raonable pensar que el portafolis tingui una vigència superior a l'exercici productiu, tot i que en siguin desitjables revisions contínues. Per cada peça del portafolis, per tant, caldrà fixar objectius de producció a curt i mitjà termini.

Pressupost i sistema comptable: d'acord amb el disseny del procés de creació de valor, el pressupost és la sanció definitiva del programa de govern. No hi hauria producte sense assignació pressupostària. El pressupost, per tant, valida en última instància com serà el portafolis productiu i estratègic. De l'integració portafolis-pressupost-comptabilitat, en dependrà, en bona mesura, l'èxit o el fracàs de la GPR, ja que d'aquí s'obindrà la informació relativa a l'activitat realitzada, a la despesa vinculada, als resultats obtinguts, a la relació amb l'objectiu i als costos unitaris.

25. Convé assenyalar aquí, a títol d'exemple de les complexitats que ha d'afrontar la gestió pública en general i la GPR en particular, una de les tendències més comunes que afecten el disseny de l'acció pública. Sovint l'estructura d'unitats d'actuació estratègiques no deriva del programa de govern, sinó que s'orienta a resoldre el problema de l'assignació de les quotes de poder dins de les coalicions de govern (monopartidistes o multipartidistes). No hi ha dubte que assignar el poder és una peça clau de l'acció de govern, però caldria que no fos aquesta l'única variable per resoldre.

Processos productius, producció realitzada i assignació i distribució de valor a la societat: aquesta peça del procés de creació de valor se centra en la realització del procés de producció pròpiament dit.

Resultats estratègics de l'acció de govern. Impactes i canvis intermedis: l'objectiu final del procés de creació de valor, el compliment del pla de govern, hauria d'estar ja a l'abast. Si el procés de creació de valor s'ha realitzat adequadament, els impactes esperats dels productes i les activitats realitzades haurien d'haver actuat de manera que la situació social inicial s'hagi mogut en la direcció desitjada i en la dimensió prevista en l'objectiu fixat, encara que el més probable és que aquest ajustament sigui, com a mínim, imperfecte.

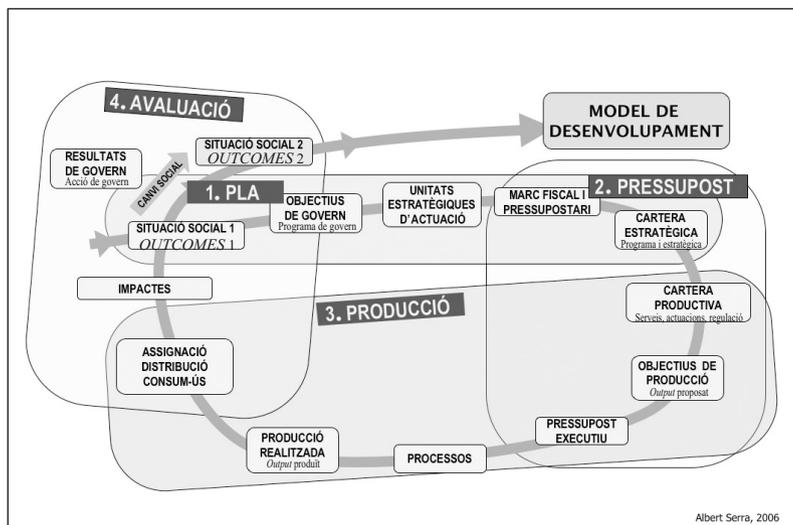
Aquests són els components que formen l'estructura i el contínuum del procés de creació de valor públic i són l'objecte d'atenció principal de la GPR. No obstant això, és possible identificar quatre graus d'agregació en els quals es trobarien inserits aquests components. Aquests àmbits constitueixen l'esquelet que suporta el desplegament de la totalitat de la cadena de valor i defineixen, en gran mesura, les activitats bàsiques que cal desenvolupar en l'àmbit de la GPR. A l'efecte de la nostra proposta, la inclusió dels components en cadascun d'aquests àmbits es realitza amb finalitats purament analítiques, ja que en la dinàmica del procés és possible que aquests components formin part de manera simultània de dos àmbits.

Els àmbits integratius que es poden identificar són:

- **El pla:** involucra els processos de planificació i de programació de les estratègies, els objectius i les àrees clau de resultat de l'acció de govern. Correspon a aquest àmbit definir:
 - a. La situació social inicial (*outcomes* inicials)
 - b. Els objectius estratègics
 - c. El programa de govern
 - d. Les unitats estratègiques d'actuació
 - e. El portafolis estratègic i les estratègies bàsiques d'intervenció
- **El pressupost:** implica la definició de l'escenari macroeconòmic, fiscal i financer i la gestió del cicle pressupostari. En aquest àmbit es troben els components:

- a. El portafolis estratègic i les estratègies bàsiques d'intervenció
- b. El portafolis productiu
- c. Els objectius productius
- d. El pressupost i el sistema comptable

Figura 9. Integració del cicle de gestió pública



Font: elaboració pròpia

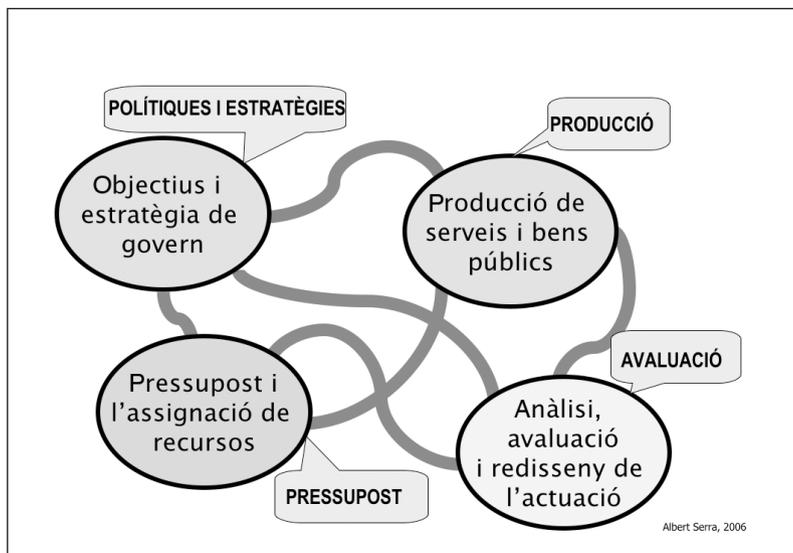
- **La producció:** involucra la creació dels serveis, productes i intangibles generadors de valor públic. En aquest àmbit podríem trobar els components següents:
 - a. El portafolis productiu
 - b. Els objectius productius
 - c. Els processos productius
 - d. La producció realitzada
 - e. L'assignació i la distribució realitzades
- **L'avaluació:** relaciona els objectius del govern i l'avaluació d'im-

pactes i la consistència. En aquest àmbit trobem els components següents:

- a. L'avaluació dels processos productius, la producció realitzada i l'assignació i la distribució efectuades
- b. L'avaluació dels resultats estratègics de l'acció de govern, els impactes i els canvis intermedis

La dinàmica de relacions entre els diferents components i els àmbits assenyalats pot visualitzar-se en les figures següents:

Figura 10. Síntesi del cicle de gestió



Font: elaboració pròpia

Interaccions

Un segon element de la GPR que cal tenir en compte és el de les interaccions entre els components identificats fins aquí. S'ha comentat la rellevà-

cia de cada component, així com els reptes i les oportunitats que planteja la gestió de cadascun. Les relacions entre si són tan rellevants com la seva estructura interna. Seguint una vegada més el criteri d'establir els factors clau que poden actuar com a ancoratges per desenvolupar la GPR s'identifiquen i es descriuen les interaccions clau del procés de creació de valor:

Consistència: la primera interacció rellevant és el concepte de consistència entès com la garantia de coherència en la part del procés de creació de valor que inclou, en un marc corporatiu definit, des dels objectius estratègics fins a la formulació pressupostària, incloent-hi la formulació del portafolis en totes les seves dimensions.

Eficàcia: és probablement el concepte o la interacció més exigida i amb més tradició en l'àmbit del bon fer organitzatiu. En l'accepció correcta es tracta d'aconseguir l'objectiu, sense reparar en els mitjans. Una proposta necessària en la seva primera part però, en aquests moments, clarament insuficient per als reptes que té plantejats la gestió pública. Des de la gestió per a resultats, l'eficàcia és un requeriment imprescindible però absolutament insuficient.

Eficiència: la interacció sobre la qual treballa l'eficiència es troba entre el producte produït i els recursos consumits. O sigui, entre la producció realitzada i el pressupost. Evidentment, la qüestió afectada són els costos unitaris de la producció pública. Com és sobradament conegut, la gestió i fins i tot el coneixement dels costos unitaris és una de les principals debilitats de la gestió pública i dels seus sistemes d'informació comptable.

Productivitat: tot i la proximitat del concepte de productivitat amb el d'eficiència, és convenient remarcar les diferències i entendre la productivitat com un dels pocs mecanismes que poden permetre el creixement de la "producció" pública sense incrementar-ne el consum de recursos (o sigui, sense augmentar impostos). Es pot establir que la productivitat es genera en la relació entre la producció, l'organització, els processos i el portafolis. El desenvolupament organitzatiu (millora organitzativa, capacitació, innovació tecnològica, inversió en capital, R+D de productes o de processos...) pot aportar, també al sector públic, increments de capacitat productiva sense necessitat d'incrementar els recursos pressupostaris.

Impacte: el concepte d'impacte és pràcticament exclusiu de la gestió pública. L'empresa no arriba gaire a aquest nivell d'interès pel resultat de la

seva actuació, de moment. El concepte d'impacte permet considerar en el disseny de l'acció pública la relació causa-efecte entre la producció realitzada i el canvi social provocat (*output-modificació de l'outcome*). Es tracta d'un dels principals reptes de la gestió pública, i específicament de la GPR. Com establir les relacions entre el producte i l'objectiu de canvi social és, probablement, un dels reptes de resolució més difícil per a la gestió pública.

Efectivitat: el concepte d'efectivitat, relativament nou, almenys en l'accepció que aquí es proposa, complementa l'anàlisi d'impacte i permet establir una certa categorització de productes respecte del canvi social esperat. Es proposa entendre per efectivitat la relació existent entre un producte i la variació provocada en la situació social (*output-outcome*). Es qualifica d'*efectiu* un servei o activitat pública quan la seva incidència és alta en la consecució de l'objectiu establert de canvi social.

Satisfacció: aquest concepte, suficientment conegut, no té la rellevància en l'àmbit públic que se li concedeix en el sector privat, almenys formulat com a la satisfacció individual del consumidor. Això no significa, no obstant això, que el sector públic no hagi d'aspirar a aconseguir uns alts nivells de satisfacció individual, encara que la referència clau sigui la dimensió col·lectiva.

Eines de gestió

El tercer element que conforma l'estructura de treball de la GPR inclou les eines de gestió. La GPR és, en si mateixa, una eina de gestió. L'especificitat principal, no obstant això, és l'orientació integrativa derivada de l'objectiu que té (assegurar el resultat global del procés de creació de valor públic) i de l'objecte de treball (la totalitat del procés de creació de valor). La GPR, per tant, podria ser descrita com una eina de gestió de segon nivell que necessita integrar múltiples eines de gestió de primer nivell. A continuació, s'assenyalen les eines adequades i necessàries per construir un model de GPR que compleixi la funció integrativa. Per a més claredat, s'han definit tres àmbits d'anàlisi: *a)* instruments de gestió, *b)* sistemes d'informació i *c)* funció directiva.

En alguns casos, aquesta ordenació pot tenir poc sentit en la mesura que gairebé tots els instruments de gestió es basen en informació. La rellevància, no obstant això, de la informació i les capacitats d'utilització són un factor decisiu per a la GPR i, en general, per a l'actuació de qualsevol organització, i això recomana emfasitzar aquesta aportació.

Instruments de gestió

- Anàlisi, disseny i planificació estratègica
- Disseny organitzatiu
- Disseny de polítiques públiques i desenvolupament de programes
- Màrqueting estratègic i operatiu. Anàlisi de posicionament i segmentació. Disseny de portafolis i disseny de producte. Comunicació
- Pressupost i comptabilitat. Anàlisi de costos
- Gestió d'operacions, disseny de processos i disseny d'entorns de servei
- Gestió de la relació i del lliurament de servei (*delivering*)

Sistemes d'informació

La informació és la principal matèria primera de la GPR. La medició de l'actuació i l'acompliment, el coneixement de la demanda social, la fixació d'objectius i la quantificació, el control de l'eficiència i, per tant, dels costos de producció, la identificació dels impactes i l'anàlisi de l'efectivitat, etc. es redueix a informació o coneixement. No obstant això, la gestió de la informació planteja, com a mínim, tres reptes força rellevants en el desplegament de la GPR:

- La dificultat d'ajustar la informació generada als usos i als usuaris responsables del procés de gestió, i als usos per als quals aquests responsables la necessiten i no als interessos o als desitjos dels productors d'informació.
- El cost derivat del treball addicional que suposa per a les estructures de gestió el procés de producció d'informació que, a més, sovint, pot desvetllar la inquietud que pot ser utilitzada en contra seva.
- La complexitat derivada de la relació informació-anàlisi-coneixement-aprenentatge-decisió. Sovint es pressuposa –erròniament– que la informació ja és, o aporta automàticament, coneixement i, addicionalment, capacitat de decisió. Sovint, res més lluny de la realitat.

És fonamental incorporar a les eines de la GPR criteris i pràctiques de gestió de la informació extremadament prudents i supeditats als seus usuaris i no al criteri dels seus productors. És, a més, fonamental no solament en la producció d'informació per a la gestió, sinó per al conjunt de l'activitat relacionada amb la gestió per a resultats i amb el control de gestió, que els

sistemes de producció d'informació i de tractament de la gestió estiguin progressivament integrats (*embedded*) i automatitzats en la cadena de valor i que aportin valor directe al procés productiu.

L'ús de l'instrumental informatiu forma part habitual de la gestió. A més, la mateixa complexitat del sector públic, i també la naturalesa integral de la GPR, n'incentiven la utilització massiva. Un dels riscos principals de la GPR és la facilitat amb què pot derivar cap al desenvolupament de sistemes de producció d'informació que, finalment, acabin convertint-se en objectius en si mateixos. Produir informació té un cost cada vegada més baix i no planteja cap risc de gestió. Sí que té, en canvi, un alt nivell de risc, i hauria de ser la finalitat principal utilitzar aquesta informació per prendre decisions.

Finalment, la informació té un segon valor, que té a veure amb la rendició de comptes (*accountability*). Com s'ha proposat anteriorment, la rendició de comptes pot recolzar-se en la GPR però no només en aquesta, ja que ha de tenir –i de fet té– els seus propis mecanismes d'actuació. Hi ha una aportació específica, no obstant això, de la GPR a la rendició de comptes que pot afegir molt valor a aquesta exigència i necessitat de la gestió pública i que resideix en la possibilitat d'incorporar el concepte de *traçabilitat*, probablement la millor eina per assegurar la transparència i la responsabilització a l'organització pública. Els instruments necessaris per a la GPR en l'àmbit de la informació aporten necessàriament capacitat per a un seguiment detallat i transparent de l'acció de les corporacions públiques i aquesta aportació permet fer transparent (traçable) tot el procés d'actuació.

Funció directiva

El reconeixement de la funció directiva gerencial és clau per a la GPR. El directiu gerencial, situat en tota l'estructura de l'organització i orientat a la gestió i la integració del conjunt del procés de creació de valor i de vinculació amb l'organització, és el motor principal de la GPR i de la missió que té en el cicle de gestió. Cal aclarir aquí que és imprescindible no confondre el concepte *gerent* amb el de *director general*. La funció gerencial l'exerceix tot aquell professional que és responsable de treballar amb objectius, recursos, persones, informació, tecnologia, estructures organitzatives i processos de producció. La cultura organitzativa europea, i especialment espanyola i catalana, han reduït la idea de gerent (*manager*) a la de vèrtex directiu. Per a la GPR, els gerents són en tota l'organització, i tan gerent és el de departament o de sector com el gerent de producte, de servei o d'equipament.

Agents

Com assenyalàvem anteriorment, de forma complementària als elements de la GPR podem assenyalar els agents implicats en el procés. La GPR és un instrument de gestió i, per tant, sembla clar que el seu “propietari” és el poder executiu habitualment constituït per la direcció política i l’estructura gerencial. Això no significa, tot i així, que aquests siguin els únics agents implicats en el sistema de la GPR. La mateixa estructura proposada aquí per a la GPR permet identificar el conjunt d’agents implicats, entre els quals hi ha, com a mínim, els següents:

Ciutadania: el destinatari del valor creat pel sector públic, sigui aquest col·lectiu i indivisible o d’apropiació individual, és la ciutadania. En aquest marc, la ciutadania es manifesta individualment com a elector, usuari, contribuent i administrat, i col·lectivament amb les diferents formes d’autoorganització, de les quals es dota la societat civil. Aquest caràcter multidimensional de la ciutadania i el seu paper central en la producció de valor públic fa inevitable, i sobretot necessària, la implicació contínua de la ciutadania en el procés de creació de valor públic.

Legislador: una part substancial del procés de creació de valor succeeix en el parlament, com a lloc de validació de la voluntat de la ciutadania.

Executiu: com ja s’ha dit, el poder polític executiu, juntament amb el nivell gerencial, són els “propietaris” i principals responsables i usuaris de la GPR.

Gerents: la GPR és una eina de gestió especialment adequada per a l’exercici de la funció gerencial.

Tècnics: el cos tècnic és l’encarregat de produir el producte, l’*output*, així com d’assegurar-ne disseny, distribució i lliurament.²⁶

26. Sovint es confon aquesta funció amb la de gestionar. És cada vegada més rellevant evitar aquesta confusió, sobretot, perquè, en la mesura que avança la capacitat per col·laborar amb el sector privat en la producció de valor públic, augmenta la possibilitat que parts substancials del sistema tècnic quedin fora de l’estructura orgànica.

Organitzacions productives privades: la creixent cooperació, i de vegades competència productiva, entre sector públic i privat, reforça els ja forts vincles que estableix la funció reguladora, de foment i de fiscalització del sector públic amb el món empresarial.

Avaluadors: la complexitat del sector públic exigirà en alguns àmbits (anàlisi de consistència i d'impacte, anàlisi de satisfacció...) la realització d'activitats específiques d'avaluació que no podran ser resoltes amb els mecanismes interns de gestió i control (comptabilitat, sistema d'objectius, indicadors de gestió i producció...) i que hauran de ser externalitzats.

Controladors legals i socials: la voluntat de l'autocontrol no ha de fer oblidar que el control extern és clau en la responsabilització pública.

IMPLEMENTACIÓ DE LA GESTIÓ PER A RESULTATS

És prou conegut que l'existència de bons marcs conceptuals no garanteix en absolut bons processos de canvi i implementació d'aquests models. Si aquesta llei general és força exacta, en el cas de la GPR és infalible. La GPR és una eina conceptual i operativa que afecta tota l'organització i tots els seus processos. És, sobretot, una cultura organitzativa articulada en sistemes operatius. Aquesta naturalesa integrativa fa difícil implementar-la com a cultura i com eina de gestió. La quantitat d'eines de gestió de primer nivell necessàries generen un segon repte: el nivell de complexitat del sistema creix inevitablement i la seva sofisticació tècnica també. Un exemple pot permetre visualitzar el repte. Cada cop és més rellevant, per a la gestió pública, el concepte d'eficiència. L'eficiència es mesura correlacionant volum de producció i cost. L'eficiència opera des dels costos unitaris. El control dels costos unitaris de producció exigeix un coneixement molt detallat i precís de la cartera de productes, de la composició de cada producte i del cost dels processos imputables. La construcció de tot plegat és tasca de gestió altament complexa. Els recursos i requeriments necessaris per planificar aquest canvi són altament exigents.

La integració corporativa de la GPR

La capacitat de direcció i gestió necessàries per manejar la GPR enllaça amb la proposta de "gerencialització" i reforçament de la funció directiva en

la gestió pública en un sentit molt precís: reconèixer el dret a “gestionar” dels directius públics, la qual cosa significa acceptar una estructura corporativa i organitzativa que haurà d’acceptar la necessitat de conviure i manejar-se amb dos binomis altament complexos:

DIFERENCIACIÓ-INTEGRACIÓ

DESCENTRALITZACIÓ-ALINEAMENT

La complexitat creixent de l’acció pública i del seu entorn fan imprescindible acceptar i promoure processos de diferenciació que permetin adquirir capacitat d’actuació sectorial especialitzada, així com capacitat d’adaptació social i territorial. La diferenciació, no obstant això, aporta riscos obvis de desintegració institucional, corporativa i, finalment, política. Evitar aquest risc suposa que les necessàries estratègies de diferenciació han d’anar acompanyats amb potents sistemes d’integració que assegurin coherència i consistència a l’acció pública.

Aquest primer binomi va acompanyat d’un altre. El binomi descentralització-alineació que té l’origen en exigències socials, organitzatives i operatives. La prioritat dels principis de subsidiarietat i proximitat (màxima proximitat al ciutadà de la governança i de la gestió pública), propis de les democràcies avançades, exigeix descentralització de l’Estat i del govern.

També la mateixa GPR, probablement sobre la base de la mateixa exigència de proximitat a la ciutadania, exigeix descentralització organitzativa i molt especialment, delegació de responsabilitat als directius, i no solament de primer nivell. Cal recordar que *gerència* no equival a *direcció general*, sinó a l’exercici de la funció de gestió, incloent-hi la gerència de projecte o la gerència de servei.

En aquest cas, la contrapartida que cal assegurar és la de l’alineació corporativa i estratègica de tota l’organització, i molt especialment dels seus directius i gestors amb el vèrtex estratègic de l’organització, amb el programa de govern, la cultura política i molt especialment, amb la llei. Així doncs, la GPR ha de trobar la forma d’evitar que els seus valors es tradueixin en debilitat corporativa. Per a això haurà d’aportar els mecanismes necessaris per resoldre les paradoxes plantejades i compensar la diferenciació amb sistemes i mecanismes d’integració, així com assegurar que la descentralització i la delegació de responsabilitat actuïn amb l’alineació adequada.

En aquest punt és imprescindible plantejar dues consideracions centrals per a aquest treball:

- La GPR no és un instrument d'estructuració i desenvolupament de l'Estat i la societat democràtica sinó un marc de gestió corporativa pública que requereix un entorn determinat per poder aportar valor a la gestió pública.
- La GPR és, fonamentalment i en si mateixa, una eina d'integració i alineament de la gestió corporativa i no un instrument més de gestió que s'afegeix o substitueix altres eines. Per tant, els instruments d'integració estan ja dins de la mateixa GPR, i és aquesta qualitat el que li permet resoldre, o almenys reduir, les paradoxes plantejades anteriorment.

Requeriments per a la implantació de la GPR

Finalment, perquè la GPR pugui convertir-se en una eina eficient i eficaç necessitarà una sèrie de condicions prèvies a la implementació de la gestió per a resultats, moltes de les quals, per cert, són també necessàries per a la gestió tradicional burocràtica. La majoria estan vinculades a l'entorn polític, institucional i social i, en menys mesura, al desenvolupament corporatiu i organitzatiu. Entre aquests requeriments podem assenyalar, com a mínim, els següents:

Requeriments d'entorn

Democràcia política: el primer requeriment per implementar la GPR és l'existència d'un marc consolidat i estable de democràcia política. La GPR s'orienta a donar suport a una determinada manera d'entendre l'acció pública únicament compatible amb la democràcia política.

Entorn institucional estable: el nivell de maduresa de les democràcies polítiques es reflecteix de forma immediata en la seva solidesa institucional. Aquest marc és necessari per a una gestió corporativa continuada, condició necessària per implantar la GPR.

Seguretat jurídica: un escenari de seguretat jurídica, pot ser un bon poder judicial gestionat des de la lògica de la GPR; és una peça clau per a un funcionament adequat de les corporacions públiques compromeses amb la creació de valor públic per a la ciutadania.

Control social: sense una ciutadania activa i interactiva en la seva relació amb les corporacions públiques, la possibilitat de creació de valor públic

disminueix ja que aquest procés requereix, en molts nivells, la col·laboració exigent i intel·ligent dels ciutadans.

Cultura de valor públic: les estructures de l'Administració pública han de ser percebudes i s'han d'autopercebre com a mitjans per arribar als resultats i no com a fins en si mateixes.

Estabilitat corporativa: l'estabilitat, tant estructural com política, de les organitzacions públiques no només permetrà implementar un sistema de GPR capaç de sostenir-se en el temps, sinó que també crearà les condicions necessàries per al desenvolupament i l'aprenentatge de la mateixa GPR.

Reconeixement de la funció de gestió: resulta necessari introduir canvis en la gestió de les institucions públiques per permetre que responguin amb qualitat i efectivitat a les noves demandes de la societat. En aquest context, es requereix un paper actiu dels gestors públics, cosa que requereix, al seu torn, espais efectius d'actuació i definició de mecanismes de gestió adequats i oportuns a les necessitats manifestades.

Reconeixement i acceptació del model: el reconeixement del model implica no només disposar d'un context institucional d'acord amb les necessitats que planteja la GPR, sinó que també requereix una acceptació i un compromís per part dels agents involucrats a desenvolupar-la. En aquest sentit, s'ha de promoure que el fet d'adoptar un enfocament centrat en els resultats és important i mereix la pena fer-ho.

Desenvolupament sostingut de la GPR: la sostenibilitat i el desenvolupament de la GPR estan en relació directa amb aspectes de l'entorn institucional i de les característiques mateixes de les organitzacions públiques. D'una banda, serà necessària una consistència lògica entre el tipus de corporació pública i l'entorn institucional en el qual s'insereix la GPR, la capacitat de participació i implicació dels ciutadans o el desenvolupament d'habilitats i capacitats dels gestors públics.

Requeriments interns

Valors corporatius professionals: la proposta de GPR que presenta aquest text incorpora no només els resultats sinó també els comportaments com a factor clau per assolir els resultats. En aquest sentit, la gestió per a

resultats requereix un sistema de valors que assegurí un acompliment de responsabilitats orientat a comportaments plenament compromesos amb la idea de valor públic i de primacia de l'interès general. La funció directiva pública, com en general la vida pública, ha de referir-se i regir-se per un *èthos*, un sistema de valors i de comportaments, personals i professionals, abans que per qualsevol altra cosa.

Sistema de sancions i d'incentius: una de les orientacions de la GPR és la de desenvolupar instruments vinculats a l'avaluació i la gestió de l'acompliment directiu. Per tant, una condició necessària per a l'adequada implantació de la GPR és que el primer sistema d'incentius sigui equivalent al sistema de sancions.

Disponibilitat d'informació i capacitat de direcció: com s'ha assenyalat, la informació constitueix un dels pilars de la GPR. Això no obstant, la informació per si sola no serveix si no es tenen en compte elements de disponibilitat i oportunitat, així com capacitats de gestió d'aquesta informació.

Aquests requeriments per implantar la GPR constitueixen les necessitats bàsiques que cal cobrir a l'hora d'instaurar efectivament la GPR com a eina eficaç al servei de les administracions públiques. Si no es presenten aquestes condicions bàsiques, difícilment serà possible arribar als beneficis que implica la utilització de la gestió per a resultats.

Factors d'èxit

A aquests requeriments, que funcionen com a condicions de risc del procés d'implementació de la GPR en l'àmbit públic, s'hi poden afegir alguns elements que operen com a factors compensadors de les dificultats objectives d'assolir els nivells d'excel·lència de gestió del procés de creació de valor públic que proposa la GPR, els quals es caracteritzen com a factors d'èxit. Entre aquests factors, s'hi compten els següents:

Compromís i gestió del canvi: la implementació de la GPR comporta un canvi profund de cultura en el conjunt de l'Administració pública i en cada àmbit corporatiu d'aplicació. La GPR comporta també la revisió de tot el sistema de gestió i l'adaptació a aquesta nova cultura. Som, per tant, davant un canvi profund i de llarg abast. Amb independència de qualsevol altre factor, és necessari iniciar el procés des d'aquesta perspectiva i amb aquest nivell de compromís.

Support i implicació política: la implantació de la GPR ha de disposar d'un nivell raonable de suport polític i d'implicació en el procés. La GPR s'orienta a millorar la capacitat de l'organització pública per arribar als objectius de govern. Sense una aportació clara en aquest nivell i un compromís que permeti la formulació d'aquests objectius en termes que siguin manejables per a la GPR, serà difícil avançar en la direcció adequada.

Iniciativa i compromís gerencial: sent imprescindible el suport polític, la GPR és fonamentalment una eina de gestió i correspon, per tant, al nivell gerencial desenvolupar la iniciativa i adquirir el compromís principal d'implantar-la. Certament, el programa de govern és una peça clau del model però, ja abans de formular-lo, el nivell polític hauria de disposar d'un nivell de coneixement de la situació social adequat a la formulació d'objectius de desenvolupament. Disposar d'aquest instrument o de qualsevol altre dels que s'han identificat com a components de la GPR és competència gerencial, incloent-hi el suport a una formulació adequada del programa o programes de govern.

La gestió del temps: el temps per al desenvolupament de la GPR com a cultura i eina de gestió és inevitablement llarg. En primer lloc, pel grau de complexitat. En segon lloc, per la naturalesa del canvi que es proposa, que afecta tota l'organització. En tercer lloc, per la naturalesa cíclica i la lògica de prova i error que acompanyen la mateixa GPR. Finalment, perquè, en el fons, la implementació de la GPR és un procés sense final conegut, ja que entronca directament amb la necessitat de millorar contínuament l'organització, les seves persones i el seu procés de creació de valor.

Adaptació a l'entorn: cada país, cada sector públic i cada Administració tenen la seva pròpia història, la seva pròpia cultura corporativa i la seva pròpia identitat. El desenvolupament de la GPR no només ha de tenir en compte aquesta idiosincràsia corporativa sinó que ha de partir d'aquesta en la seva proposta de desenvolupament. Serà, per tant, necessari identificar cultures, capacitats i habilitats, debilitats i mancances abans de decidir el plantejament del canvi i l'estratègia concreta per desenvolupar-la, cosa que fonamentalment significarà escollir amb qui i per on començar en la revisió i l'adaptació, a les exigències de la GPR, del model de gestió existent a l'inici.

Visió global, implantació local: el model obert de GPR aquí proposat es caracteritza per la seva integració en un cicle complet de gestió de tot

l'instrumental estratègic i operatiu, de tota l'organització i de tots els agents implicats. Això suposa una visió global i integrada del procés de creació de valor, principal aportació de la GPR. En la mateixa virtut, però, està el problema. Un instrument tan omnicomprensiu té el risc de ser solament una construcció formal sense cap possibilitat de fer-se present en cap realitat concreta. L'exigència de concreció és tan imprescindible com el fet de disposar d'una formulació conceptual coherent.

Desenvolupament equilibrat i sostingut: el desenvolupament progressiu i parcial és, probablement, la millor estratègia d'implementació de la GPR. No sembla gaire realista mobilitzar de cop tota l'organització en tots els fronts. Però tampoc no ho seria avançar només allà on és fàcil. Les idees de sostenibilitat i equilibri són probablement les que poden ajudar a un progrés més continuat en la implantació d'una cultura orientada al resultat en la gestió pública.

Aprentatge organitzatiu i individual: la GPR aporta i requereix aprenentatge continu. La GPR no és implantable sense un desenvolupament paral·lel de les capacitats de direcció i gestió i dels instruments de gestió que es necessiten perquè operi adequadament, des de l'anàlisi social, passant per la gestió estratègica i pressupostària, fins al màrqueting de serveis i la gestió d'informació. També en aquest àmbit és necessari canviar i promoure una cultura corporativa que visualitzi el canvi com a progrés i millora i l'aprenentatge com a factor de desenvolupament personal i corporatiu.

SÍNTESI

El canvi principal que afronta l'Estat modern és la seva transformació d'Estat fonamentalment regulador a Estat generador de valor públic en termes de desenvolupament i de benestar social. La gestió per a resultats aspira a ser una eina eficaç en la gestió d'aquesta nova missió de la gestió pública situant el resultat de l'acció pública, com a mínim, en el nivell que històricament han ocupat els processos i els procediments en la tradició burocràtica.

Des d'aquesta formulació conceptual, la GPR aporta un marc de treball obert que es proposa construir, al voltant d'ancoratges bàsics del cicle de gestió, una visió integrada i coherent de la totalitat des del procés de creació de valor públic.

Els elements mínims que s'integren en aquest procés es configuren al voltant de tres categories principals: components del procés de creació de valor; interaccions entre aquests components, i eines de gestió.

La implementació de la GPR representa un canvi fonamental en la manera de pensar, actuar i administrar el sector públic. La naturalesa integrativa de tot el cicle de la gestió que aporta la GPR afecta tota la corporació en tots els nivells. La seva dimensió "cultural" incorpora una inevitable vocació d'impacte profund en el conjunt del sistema corporatiu. L'experiència corrobora aquesta dimensió integral de la implantació d'una cultura de GPR i ens mostra que els països que han intentat aquesta via han descobert que, tant en termes d'impacte com de temps, estem davant un canvi profund i de llarg recorregut. Han subratllat que cal considerar-lo un procés a llarg termini, amb beneficis també a llarg termini. Per altra banda, cal assenyalar que en l'àmbit de la direcció i gestió estratègiques (àmbit en el qual ha de situar-se l'opció d'implementar la GPR) sembla que hi ha consens sobre la proposició que afirma que el fracàs en la gestió estratègica té l'origen molt més sovint en una implementació dolenta o inadequada que en un mal disseny de l'estratègia. Aquesta afirmació és clarament aplicable al desenvolupament de sistemes de GPR. En aquest cas, sens dubte, el disseny del model planteja reptes importants i, com es deriva de les reflexions proposades fins aquí, sovint gens fàcils de resoldre. No obstant això, malgrat que superi aquestes dificultats, un bon disseny no assegurarà en cap cas una bona implementació. El model és complex però el grau d'afectació organitzativa i la profunditat del canvi que comporta fan molt més difícil implementar-la i sobretot generalitzar-la al conjunt de les organitzacions públiques.

Serà necessari, per tant, que a més de desenvolupar el model es desenvolupin estratègies i criteris d'implementació integrals, tenint en compte que la GPR és un instrument de gestió de segon nivell, ja que té la funció de permetre la integració del conjunt d'instruments de gestió en un sistema coherent.

La implementació de la GPR és contingent. No hi ha un model únic de GPR encara que es pugui identificar una estructura bàsica del procés de creació de valor. La GPR, tal com es concep en aquest text, és un sistema obert amb moltes variables i totalment vinculat a l'organització i a les seves condicions. Per tant, necessàriament, cada aplicació del model i cada procés d'implantació seran diferents. Aquesta interacció entre model de referència i especificitat corporativa és, potser, la millor garantia perquè l'aplicació de la GPR no esdevingui un simple exercici formal sense efectes reals sobre l'organització, com succeeix massa sovint amb moltes eines de gestió.

VI. LA GESTIÓ INTERORGANITZATIVA I ELS PARTENARIATS PUBLICOPRIVATS

Tamyko Ysa, Xavier Padrós i Àngel Saz-Carranza

L'objectiu d'aquest capítol és donar uns passos preliminars en el desenvolupament d'un marc analític de la gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats (PPP). Una finalitat principal n'és explorar com es gestiona un partenariat que es genera amb vocació de crear valor públic, i aportar noves dades i coneixements sobre el disseny institucional un cop està en funcionament.

INTRODUCCIÓ

La literatura acadèmica presenta els PPP com una fórmula de col·laboració típica de la governança en xarxa (Huxham i McDonald, 1992; Kickert *et al.*, 1997; Klijn i Koppenjan, 2000; Huxham, 2002). Hi ha diversos fenòmens que han conduït al desenvolupament de fórmules de col·laboració entre els àmbits públic i privat en aquesta estructura de xarxa: l'especialització funcional i la creixent fragmentació i complexitat de les societats occidentals, la descentralització i la fragmentació de les administracions públiques, la creixent importància de l'accés a la informació per coordinar i controlar els processos, la interdependència que hi ha entre actors en l'elaboració i execució de polítiques públiques i, tal com esmentaven Mendoza i Vernis en un capítol anterior, la creixent dificultat per separar el que és públic del que és privat. Analitzem, doncs, l'origen dels partenariats en la seva naturalesa de governança en xarxa.

Finalment, cal assenyalar que a Espanya no hi ha encara un contracte típic de partenariat. El que hi ha hagut i hi ha són fórmules contractuals diverses, tant per dur a terme projectes d'infraestructures com per garantir la gestió de serveis públics, que permeten instrumentar la col·laboració

o associació del sector públic i el sector privat i que encaixen dins el concepte genèric de partenariat. En aquests projectes destaca el paper rellevant del sector privat en tot el cicle contractual, tant en el disseny com en el finançament i la gestió posterior de les infraestructures construïdes; és un element característic de les fórmules contractuals de partenariat, en contraposició amb el model contractual clàssic de les administracions públiques.

XARXES D'ORGANITZACIONS

La xarxa com a sistema de governança interorganitzativa

Abans d'intentar qualsevol reflexió sobre xarxes, és imprescindible definir específicament el significat del terme *xarxa*, atesa la popularitat d'aquesta paraula tant en el discurs acadèmic com en la vida en general. En l'àmbit de les ciències organitzatives, s'utilitza *xarxa* en dos sentits diferents: per referir-se tant a una perspectiva analítica com a una lògica de governança entre diferents actors (Knight, 2005; Powell i Smith-Doerr, 1994; Wellman, 1988). La xarxa com a perspectiva analítica accentua els aspectes de les relacions dels actors, i utilitza el terme com a metàfora per conceptualitzar i entendre la realitat social (Dowding, 1995). Aquest ús del terme és el que utilitza, entre d'altres, la metodologia d'*anàlisi de xarxes socials* (*social network analysis*) i es basa en el fet que la millor manera d'entendre qualsevol actor és conceptualitzant-lo com un node en una xarxa de relacions socials (Granovetter, 1992). Aquest ús del terme s'ha aplicat a tota mena d'actors (individus, organitzacions i grups).

Com a lògica de governança entre actors, les xarxes es diferencien de les altres dues formes tradicionals de coordinació social: els mercats i les jerarquies (Powell, 1990). Aquestes dues lògiques darreres han estat les que tradicionalment han predominat com a sistemes de governança entre organitzacions (Williamson, 1975). El mercat governa les relacions interorganitzatives automàticament; la jerarquia governa mitjançant l'autoritat. Els tres sistemes de governança –mercat, jerarquia i xarxa– es poden caracteritzar cruament com a governança per la via de la competició, la governança directa i la governança per la via de la cooperació (Hewitt, 2000), o com a mercats, burocràcies i clans (Ouchi, 1980). En aquest estudi utilitzem *xarxa* com una manera específica de governança de relacions interorganitzatives.

Mercats, jerarquies i xarxes

El mercat té una primera etapa que consisteix en una interacció competitiva entre actors (compradors i venedors, generalment), que negocien; en la segona etapa és on els actors arriben a un acord i intercanvien els recursos (Ebers, 1997). Aquest sistema de governança es basa en contractes i drets de propietat per funcionar, i el mitjà de comunicació principal entre actors és el preu. El mecanisme de resolució de conflictes entre organitzacions són els tribunals, i el compromís entre les parts és baix. Les organitzacions són totalment independents entre si (Powell, 1990).

En canvi, les relacions interorganitzatives governades jeràrquicament es basen en relacions d'ocupació, i el mitjà de comunicació principal n'és la rutina. El mecanisme de resolució d'un conflicte és l'ordre administrativa (és a dir, ordres donades pels que estan en posicions d'autoritat), i el compromís entre les parts tendeix a ser alt. En una jerarquia, les organitzacions són clarament dependents l'una de l'altra (Powell, 1990). Exemples de jerarquia són un ministeri en un govern o una filial en un conglomerat empresarial.

El tercer sistema de governança interorganitzativa, la xarxa, s'entén com una governança horitzontal, que implica la idea de cooperació (Frances, Levacic, Mitchell i Thompson, 1991). Powell (1990) descriu les xarxes com a sistemes de governança que utilitzen reciprocitat i reputació com a mecanismes principals de resolució de conflictes. El mitjà de comunicació entre organitzacions és relacional basat en la confiança, i el compromís entre les parts és mitjà. La xarxa implica complementarietat i l'acord mutu entre organitzacions interdependents (Powell, 1990). La taula següent resumeix les característiques dels tres sistemes de governança interorganitzativa.

Taula 9. Característiques dels tres sistemes de governança interorganitzativa

Característica principal	Mercat	Jerarquia	Xarxa
Base normativa	Contractes i drets de propietat	Relacions laborals	Complementarietat i acord mutu
Mitjans de comunicació	Preus	Rutines	Relacionals
Mecanismes de resolució de conflictes	Recurs a tribunals	Autorització administrativa	Reciprocitat i reputació
Compromís entre organitzacions	Baix	Mitjà-alt	Mitjà-alt
Dependència entre organitzacions	Independents	Dependents	Interdependents

Font: Powell (1990)

Les definicions respecte als diversos sistemes de governança presentats més amunt per Powell són clarament normatives. A la pràctica, combinacions d'aquests tres sistemes solen governar les relacions entre diferents organitzacions (Grandori i Soda, 1995; Kickert i Koppenjan, 1997; Marsh, 1998; Lowndes i Skelcher, 1998; Thompson i altres, 1991; Ysa, 2007). Per exemple, tres organitzacions es poden relacionar, de fet, principalment com a xarxa –per la via de l'acord mutu, amb altes interdependències i interacció relacional, i amb un alt compromís entre tots els actors–, però poden incorporar també característiques d'altres sistemes de governança, com ara contractes, o delegar autoritat a una de les parts.

Diferents definicions de la xarxa

Malgrat que el treball de Powell (1990) ha estat una pedra angular de la literatura sobre xarxes interorganitzatives, hi ha una alta varietat de definicions de què és una xarxa. Aquesta varietat no solament apareix entre diferents corrents acadèmics –com la literatura sobre aliances estratègiques, sobre partenariats públicoprivats o sobre xarxes polítiques–, sinó que aquestes diferències terminològiques apareixen també dins d'un mateix corrent. De totes maneres, la literatura en general sí que sembla que comparteix algunes característiques comunes per definir què és una xarxa d'organitzacions. Primer, les xarxes es componen d'organitzacions amb presa de decisions independent, en el sentit que les diverses organitzacions no són de propietat comuna (Bruijn i Heuvelhof, 1997; Ebers, 1997; Jarrillo, 1993; Esman, 1991; Gomes-Casseres, 1994; Grandori i Soda, 1995; Kickert, Klijn i Koopenjan, 1997; Kickert i Koppenjan, 1997; Marsh, 1998; Mohr i Spekman, 1996; Park, 1996; Powell, 1990). En segon lloc, una xarxa utilitza sobretot la negociació i l'acord mutu (Ebers, 1997; Gomes-Casseres, 1994; Grandori i Soda, 1995; Jarrillo, 1993; Kickert, Klijn i Koopenjan, 1997; Marsh, 1998; Park, 1996). Tercer, la interacció entre els membres de la xarxa és repetitiva, i les organitzacions mantenen relacions estables i continuades (Ebers, 1997; Kickert i Koppenjan, 1997). Finalment, les xarxes estan compostes per actors que són interdependents entre si, ja que n'hi ha que disposen d'algun recurs que d'altres necessiten i a l'inrevés (Bruijn i Heuvelhof, 1997; Kickert, Klijn i Koopenjan, 1997; Kickert i Koppenjan, 1997; Powell, 1991).

Per tant, una definició de la xarxa interorganitzativa que sembla que emergeix de la revisió esmentada és la següent: un sistema d'organitzacions interdependents pel que fa a recursos, cada una amb mecanismes indepen-

dents de presa de decisions, que negocien i s'avenen l'una amb l'altra, en què les relacions entre les organitzacions són continuades.

Diverses classes de xarxes interorganitzatives

Tot i que hem identificat algunes qualitats bàsiques comunament compartides per les xarxes interorganitzatives, encara hi ha diferències importants entre diverses classes de xarxa (Agranoff, 2003a; Grandori i Soda, 1995). Des d'una perspectiva pública i no lucrativa, algunes xarxes poden ser polítiques –en el sentit que generen, afecten i influencien les polítiques públiques (Agranoff, 2003b; Kickert, Klijn i Koppenjan, 1997)–, mentre que d'altres executen les polítiques. Algunes xarxes intenten assolir objectius comuns, mentre que d'altres no tenen objectius comuns més enllà de l'intercanvi d'informació. Algunes xarxes es formalitzen en estructures específiques, mentre que d'altres són informals. De totes maneres, encara no hi ha una tipologia de xarxes consolidada i compartida pels diferents estudiosos del tema.

Aproximacions teòriques a les xarxes interorganitzatives

Faulkner i De Rond (2000) divideixen la recerca sobre xarxes interorganitzatives en tres àmbits: la formació i l'estructura de les xarxes, el procés de les xarxes i la gestió de les xarxes. Nosaltres hi afegim un quart àmbit d'estudi que ha sorgit recentment: la mesura i l'avaluació de la xarxa (Gulati, 1998; Parkhe, Wasserman i Ralston, 2006). Aquests àmbits han estat abordats des de diferents disciplines i teories. Atesa la magnitud de teories i de continguts, a continuació senzillament enumerem de manera breu les diferents perspectives que hi ha.

Fins ara, la recerca s'ha centrat principalment en la formació i l'estructura de les xarxes (Ebers, 1997; Ebers i Jarrillo, 1997; Ring i Van de Ven, 1994). De fet, la major part de teories amb arrels en la disciplina econòmica –com ara la gestió estratègica (poder de mercat), els costos de transacció, la teoria de l'agència i la teoria de jocs– són més adequades per explicar la formació de la xarxa i les configuracions estàtiques que assumeixen les xarxes que no pas l'evolució dinàmica d'aquestes (Faulkner i De Rond, 2000). En canvi, les teories arrelades en la disciplina de les ciències de l'organització, tret de la teoria de la dependència de recursos (*resource-dependence theory*), en general són més capaces d'explicar el procés dinàmic de la

xarxa. En aquest sentit, cal destacar el corrent acadèmic de les relacions interorganitzatives (*interorganizational relations*, IOR), que ha estat un dels precursors més rellevants del que avui és el camp de la gestió de xarxes interorganitzatives (Benson, 1975; Levine i White, 1961; Whetten, 1981). El camp de l'aprenentatge organitzatiu també ha contribuït a la nostra comprensió de la gestió de xarxes (vegeu, per exemple, Doz [1996] sobre aliances estratègiques de generació de coneixement), igual que la perspectiva *estructuracionista* (*structurationist*), fonamentada en el treball del sociòleg Anthony Giddens i base del conegut treball de Kickert, Klijn i Koppenjan (1997). Finalment, la teoria de la xarxa (*network theory*), que és en definitiva la metodologia d'anàlisi de xarxes socials, és útil per explicar variacions encara que no processos (Kenis i Oerlemans, 2004).

De totes maneres, potser les teories i els subcamps més útils per entendre la gestió de les xarxes interorganitzatives públiques són la teoria de la gestió de xarxes públiques (Agranoff i McGuire, 2003), el camp dels partenariats publicoprivats (PPP; European Commission, 2003; Vernis, 2000; Ysa, 2007) i les xarxes polítiques (Kickert, Klijn i Koppenjan, 1997), totes amb origen en les ciències polítiques –bé que amb influències de l'economia i sociologia (O'Toole, 1997). També, des de les ciències de l'organització, un altre camp interessant és la teoria de la gestió de la col·laboració (Gray, 1985; Huxham i Vangen, 2005).

EL PARTENARIAT PUBLICOPRIVAT

Els PPP són acords institucionals capaços de mobilitzar els recursos necessaris en la gestió pública activant la creació de xarxes interorganitzatives complexes en què participin actors tant del sector públic com del privat, i de generar relacions de coresponsabilitat, i consegüentment de diàleg i cooperació, així com de participació en la gestió. És rellevant assenyalar, tal com indica Mark Moore (2005), que la idea de partenariat publicoprivat no és nova. Les organitzacions públiques han confiat de sempre en el sector privat per aconseguir els seus objectius. Les organitzacions privades, igual. Al llarg de la història, àmbit públic i àmbit privat han col·laborat en grans empreses econòmiques i en l'establiment de l'ordre social. Malgrat la distinció entre l'un i l'altre, si més no a escala macroinstitucional, viuen en una relació complexa i interdependent.

Però aquesta macrodependència no és allò a què ens referim actualment quan parlem de PPP. El significat actual –creiem– se centra més en acords micro. Què s'entén per *partenariat*? En termes generals, i als països del

nord d'Europa, on neix i té més desenvolupament, *partenariat* equival a una forma de dissenyar i executar determinades polítiques públiques sobre la base de la col·laboració entre els poders públics i el sector privat. En aquest context, un PPP es defineix com una col·laboració voluntària i estable entre dues o més organitzacions públiques i privades, autònomes, per desenvolupar conjuntament productes o serveis, compartint riscos, costos i beneficis (Rodal, 1993; Peters, 1998; Boase, 2000; Commission on Public Private Partnerships, 2001; Klijn i Teisman, 2003; Kjaer, 2003). El partenariat es basa en una relació estable, en la qual la responsabilitat de les activitats desenvolupades es comparteix. D'aquesta manera, els socis desenvolupen estructures multiorganitzatives i multisectorials, amb una diversitat que hi és inherent basada en la utilització de diferents cultures i pràctiques organitzatives (Allan, 2000; Kjaer, 2003). Per tant, la configuració concreta de cada partenariat varia.²⁷

Aquests partenariats varien segons diferents dimensions, tal com hem vist en el cas de les xarxes. Poden ser grans o petits segons els recursos implicats i controlats en l'acord. Els PPP poden ser també més o menys complexos, segons el nombre de socis, la classe d'actius i recursos gestionats i les activitats pactades en l'acord. N'hi ha que es poden limitar a l'intercanvi de béns o serveis per preu; tanmateix, d'altres poden implicar intercanvis complexos de legitimitat i influència. Hi ha vegades que la iniciativa o els recursos per a la formació del partenariat provenen del sector privat, i altres vegades, del públic. Malgrat que hi hagi aquestes dimensions diferents, els PPP tenen una característica comuna: es desenvolupen mitjançant alguna mena de negociació i acord entre els qui controlen actius en el sector privat amb objectius privats i els qui controlen actius en el sector públic amb objectius públics.

Quan classifiquem els partenariats com un acord n'emfatitzem, en primer lloc, el caràcter voluntari, ja que cada organització es pot apartar de l'aliança si ho vol. No volem dir que no s'hagi de pagar un preu per la separació, sinó que cada part, en principi, pot decidir si s'hi vol implicar i, doncs, no està compel·lida a participar-hi. Per tant, cada organització part potencial del partenariat obté de l'acord prou satisfacció per voler-hi entrar; en conseqüència, cada part avalua el tracte des del seu punt de vista i els seus interessos. L'element clau consisteix que no es produiria el contracte entre les parts de manera voluntària si cada organització no millorés la posició, en els

27. A causa de la rellevància pressupostària de la posada en pràctica dels partenariats per a la gestió pública, dediquem un apartat específic a la seva formulació segons el dret espanyol a l'apartat "El PPP en la provisió d'infraestructures i en la gestió de serveis públics a Espanya" d'aquest capítol.

propis termes. En segon lloc, tal com veurem més endavant, també volem emfatitzar la característica de procés d'aquests acords.

Tipus de partenariats publicoprivats

En aquest capítol, a més d'entendre la naturalesa de les col·laboracions interorganitzatives, volem abordar una tipologia concreta de partenariats. Ysa (2007) genera tres tipus ideals de partenariat a través de transferir els conceptes interorganitzatius de les formes de governança a la gestió interna de partenariats multiorganitzatius i multisectorials. El que demostra és que les relacions interorganitzatives dins d'estructures complexes segueixen el mateix model. I defineix a partir d'aquí tres tipus de partenariats: PPP instrumentals, PPP orgànics i PPP simbòlics (vegeu la taula següent).

Els PPP instrumentals són fórmules de cooperació públicoprivada, centrades en models de mercat, en què els acords mutus entre els actors implicats es basen en la competència. Els PPP simbòlics, d'altra banda, es coordinen per mitjà de la jerarquia a través d'una cadena de comandament, mentre que els PPP orgànics tenen el seu focus en una autogestió de xarxa basada en la confiança.

Taula 10. Tipus ideals de partenariats

Tipus ideal	Forma de governança	Relació entre els actors
Instrumental	Mercat	Competitiva
Simbòlic	Jerarquia	Ordres i control
Orgànic	Xarxa	Basada en la confiança

Font: Ysa (2007)

En els apartats següents aprofundirem en aquesta tipologia, i intentarem cercar exemples de PPP que en clarifiquin el funcionament. La complexitat de la gestió pública no permet ser encotillada per un model teòric, i els casos que se citen a continuació són les nostres interpretacions d'una forma de governança per a la gestió interna del partenariat, que creiem que predomina sobre les altres, dins de la riquesa real d'aquestes

col·laboracions publicoprivades. Per motius d'espai, aquests exemples són meres pinzellades, i un intent acadèmic de generar debat sobre la ubicació adequada de cadascun dels casos. Tanmateix, una eina per reflexionar sobre la realitat de les col·laboracions organitzatives de qui llegeix.

ELS PARTENARIATS INSTRUMENTALS

Els PPP instrumentals els hem anomenat així perquè tenen com a fi la consecució d'objectius específics i mesurables de naturalesa operativa compartida per les diferents parts implicades: per exemple, la construcció d'infraestructures o la provisió d'un servei. La definició de Teisman, derivada del seu estudi de cas de la construcció del port de Rotterdam, constitueix un exemple de PPP instrumental, en què l'Administració i els actors privats creen una plataforma per mitjà de la qual defineixen conjuntament els projectes necessaris per a la construcció de la infraestructura, l'execució i la compartició del risc que implica l'operació (Teisman, 2002). Hi ha nombroses classificacions de PPP creats per a la gestió de projectes en la construcció d'infraestructures. La clau distintiva està en el nivell de risc transferit del sector públic al privat. Per a més detalls, vegeu Allan (2000) i les directives de la Comissió Europea per a un PPP d'èxit (European Commission, 2003). Stainback proporciona una altra definició del que considerem en aquest treball com a PPP instrumental, i assenjala que un PPP és una col·laboració estreta entre una o més entitats públiques i una o més organitzacions privades amb l'objectiu de formar, negociar i executar, finançar, dissenyar, desenvolupar, construir i gestionar infraestructures (Stainback, 2000).

El seu ús més comú està vinculat a l'execució i la gestió d'infraestructures. El *Private Finance Initiative* (PFI)²⁸ al Regne Unit, i el diàleg competitiu de la UE en contractació pública (participativa i negociada), estarien inclosos en aquest tipus. L'avantatge d'aquest model de partenariat és que aconseguen fer viables els projectes. Sense l'*input* privat, les administracions públiques no podrien desenvolupar aquests projectes fent servir els propis recursos. D'altra banda, la planificació es fa més ràpida gràcies al finançament preliminar, i la preparació prèvia requerida perquè el projecte arribi a la contractació pública pot obtenir millores respecte als esquemes de

28. El PFI és àmpliament utilitzat al Regne Unit, on l'esquema d'explotació consisteix en la posada a disposició de l'obra pública en condicions òptimes d'ús i qualitat, fixades en uns paràmetres objectius establerts al contracte.

qualitat tècnica. El desavantatge d'aquests models és que hipotequen pressupostos futurs, i comencen a aflorar resultats que mostren que alguns projectes han estat més cars que si s'haguessin finançat amb pressupost públic.

Nous equipaments sanitaris a la Comunitat de Madrid²⁹

La Comunitat de Madrid ha desenvolupat diversos esquemes de col·laboració públicoprivada del 2003 al 2007: l'ampliació de la xarxa de ferrocarril lleuger o l'ampliació de la xarxa de carreteres, però l'esquema més complex ha estat el que s'ha dissenyat per a la construcció i l'explotació de set dels vuit hospitals que es van adjudicar l'any 2005.³⁰ L'objectiu era construir i gestionar aquests set nous hospitals sense finançament públic, i que el privat (concessionari) es fes responsable de la construcció i de la gestió, durant trenta anys, dels serveis no sanitaris. Amb aquesta fórmula, el que s'ha aconseguit, a més de l'objectiu inicial (atès que tots els hospitals estan ja en procés de construcció i a punt de ser entregats a explotació), ha estat una millora en la qualitat del contracte (gràcies al procés negociat i també a la intervenció col·laborativa de dues direccions de l'Administració, Anàlisi Econòmica i Finançament d'Inversions del Sector Públic, i Sanitat), i una millora en el disseny arquitectònic i la qualitat dels materials utilitzats (atès que és el privat qui gestiona després, durant trenta anys, la infraestructura, s'ha vist com els itineraris –i, per tant, els passadissos i les estances– als hospitals han optimitzat el disseny, com també s'ha percebut una qualitat més alta en els materials proposats, amb vista a reduir els costos de manteniment). D'altra banda, cap de les concessions no ha quedat deserta i això permet detectar l'interès del sector privat en la proposta, i per tant, una situació en què ambdós sectors hi surtin guanyant (*win-win situation*).

En aquesta experiència, l'objectiu és l'adaptació de la pràctica anglosaxona de la *Private Finance Initiative* (PFI)³¹ als esquemes de col·labo-

29. Agraïm la col·laboració de la Direcció General d'Anàlisi Econòmica i Finançament d'Inversions del Sector Públic, de la Comunitat de Madrid, que ens ha facilitat els materials originals per poder difondre aquest cas de gestió.

30. Aquests nous equipaments sanitaris impliquen un volum d'inversió de 701 M€, amb un finançament privat del 100%. Els hospitals són Puerta de Hierro (Majadahonda), Coslada, Arganda del Rey, Parla, Vallecas, Tajo i San Sebastián de los Reyes.

31. El PFI és utilitzat àmpliament al Regne Unit, on l'esquema d'explotació consisteix en la posada a disposició de l'obra pública en condicions òptimes d'ús i qualitat, fixades en uns paràmetres objectius establerts al contracte.

ració a la Comunitat de Madrid, mitjançant el procediment de contractació pública amb la fórmula concessional. Com Rodríguez Varela (2006) assenyalava:

La novetat de l'esquema consisteix en la utilització del contracte de construcció d'obra pública per dissenyar, construir i explotar instal·lacions hospitalàries. El concessionari és l'encarregat del disseny, el manteniment i l'explotació de l'obra pública. La prestació dels serveis sanitaris roman a l'àmbit de l'Administració.

El concessionari ha de poder garantir el disseny, la construcció i l'explotació i, per tant, els inversors en capital, la companyia constructora i la companyia de gestió integral de serveis no sanitaris. El privat rep com a retribució els pagaments variables de l'Administració vinculats a la posada a disposició correcta de les instal·lacions, d'acord amb les especificacions de disponibilitats i qualitat. A més, també rep els ingressos provinents de les zones comercials. La base de la retribució de l'Administració és una quantitat màxima anual, que el privat ofereix, dividida en dos trams possibles: una quantitat fixa anual (no sotmesa a deduccions i per un màxim del 40% (a la pràctica, els concessionaris han optat per no disposar d'aquest "coixí" financer), i una quantitat variable subjecta a deduccions automàtiques segons la disponibilitat i la qualitat de les instal·lacions i els serveis, en concessions per a trenta anys (inclòs el període de construcció), i amb pagaments mensuals.

Els serveis que el concessionari ha de prestar són els residencials i complementaris (no sanitaris). Dintre dels serveis residencials, el privat explota el manteniment integral, la gestió de residus, la seguretat, la bugaderia, el transport, la desinsectació i desratització, la gestió del personal administratiu, la conservació de vials i jardineria, la neteja, l'esterilització, la gestió de magatzems i la restauració. Els serveis de zones complementàries i espais comercials consisteixen en aparcament, cafeteria-menjador, distribuïdors automàtics (*vending machines*), televisió i telèfons-cabines, locals comercials (bancs, botigues, etc.). Al cap dels trenta anys, l'obra pública, zones complementàries i annexes, béns i instal·lacions es reverteixen a l'Administració, en perfecte estat de conservació i sense dret a contraprestació.

Perquè aquest esquema no computi com a endeutament públic d'acord amb les normes comptables del Sistema Europeu de Comptes (SEC 95) i la Decisió d'Eurostat, d'11 de febrer de 2004, sobre el tractament de les col·laboracions públicoprivades, la Comunitat transfereix dos tipus de risc als privats: el risc de construcció i el risc de disponibilitat. Respecte a aquest

segon, el de disponibilitat, la retribució del privat consisteix en rendes variables amb relació a la disponibilitat i la qualitat de les instal·lacions i els serveis. La quantitat màxima licitada està subjecta a deduccions automàtiques (independentment dels supòsits d'incompliment, que tindran les penalitats establertes al contracte) en cas de deficiències en el compliment dels estàndards objectius establerts a les pliques. Les deduccions estan lligades a paràmetres contractuals objectius i qualsevol compliment deficient dels estàndards de qualitat per part del privat implica l'aplicació automàtica d'aquestes deduccions, les quals poden ser tant per raó de disponibilitat com de qualitat.

Val a dir que, si bé l'instrument pot proporcionar avantatges, no sempre és adequat, ja que requereix procediments específics i adients per comparar i decidir; per controlar la prestació i per millorar la transparència i la responsabilitat. També exigeix una millora en la preparació i la qualificació del personal al servei del sector públic, i l'establiment d'una unitat pública altament qualificada, encarregada de liderar i de coordinar el procés. Com Rodríguez Varela (2006) insisteix:

El recurs als esquemes de col·laboració implica un enorme repte per a l'Administració. Aquests esquemes han d'establir-se en sòlides anàlisis que permetin afirmar-ne la viabilitat en termes d'una més gran eficiència econòmicofinancera, així com en marcs contractuals públics generals i homogenis. A més, resulta essencial incrementar la transparència en l'ús, a fi de desenvolupar programes d'inversió a mitjà i llarg termini, i una política fiscal òptima.

ELS PARTENARIATS SIMBÒLICS

Seguint amb el desenvolupament dels models, una segona categoria està formada pels partenariats simbòlics, que reflecteixen la voluntat d'enfortir el control burocràtic sobre la col·laboració públicoprivada, i l'assignació de recursos és a través de la jerarquia. Com que és el modus de gestió en el qual l'Administració té més seguretat jurídica, en la pràctica són els més nombrosos.

Aquests PPP fan palès el desig de l'organització amb més poder en la relació de reforçar la seva posició respecte a la resta de participants, a través de la gestió amb un disseny institucional jeràrquic. Això es reproduïx en l'estructura organitzativa del partenariat, que segueix la perspectiva clàssica que concep el gestor del partenariat com un controlador del sistema i

una clara autoritat única d'àmbit organitzatiu, amb un pilotatge de dalt a baix. Per aconseguir la implicació dels socis clau, un PPP simbòlic ha de recórrer a oferir incentius selectius (siguin de naturalesa material o immaterial). En casos extrems, quan l'Administració pública té un control absolut sobre el partenariat, desembocaríem en el que Harding (1998) anomena *shotgun partnerships*, o partenariats a la força, ja que l'Administració modela el comportament d'altres organitzacions.

La crítica principal que es fa a aquesta classe de partenariat és que, a causa d'aquest punt de partida, no es pot assegurar una relació de cohesió entre els interessats que el formen, ni la construcció d'interessos comuns. No obstant això, també s'aporta com a avantatge que permet estructurar sectors dèbils amb projectes que, sense la participació de l'Administració pública liderant-los, no s'arribarien a executar amb èxit. Desembocar en l'un o l'altre final dependrà de l'agenda, pública i oculta, dels qui pretenguin desenvolupar un partenariat d'aquesta mena.

La xarxa de serveis socials d'ajuda a domicili de Barcelona

Passem a veure un exemple de PPP simbòlic. Amb el cas següent, que presenta els resultats d'una recerca encara en curs, analitzem la xarxa de serveis socials domiciliaris de la Diputació de Barcelona.

El Programa de serveis socials d'atenció domiciliària (PSSAD) és un programa individualitzat de caràcter preventiu i rehabilitador, en el qual s'articulen un conjunt de serveis i tècniques d'intervenció professionals que consisteixen a prestar atenció personal i domèstica i suport psicosocial i familiar a una o diverses persones. Són serveis orientats a oferir atenció pal·liativa, assistencial i recuperativa en el mateix entorn social de l'usuari (a casa seva o al seu barri). Aquests serveis proporcionen atencions preventives, formatives, assistencials i rehabilitadores a individus i famílies amb dificultats, amb la finalitat de promoure, mantenir o restablir l'autonomia personal de l'individu o la família a l'efecte de facilitar la permanència en el medi habitual de vida, i així evitar situacions de desarrelament i desintegració social i d'institucionalització. A Espanya els serveis socials són competència autonòmica, i a Catalunya el marc normatiu (Llei de serveis socials de 1985) assigna la responsabilitat de proveir els serveis d'atenció social primària (ASP) als ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants, mentre que les comarques assumeixen la competència per als municipis de menys de vint mil habitants. Els serveis del PSSAD formen part del paquet de serveis que s'inclouen en l'atenció social primària. A més, és un marc legal, normatiu i programàtic en el

qual s'han marcat objectius, ràtios, dotacions de recursos mínims i necessaris, objectius de cobertura, etc., però per al qual mai no s'ha establert un sistema clar de finançament ni tampoc un sistema tècnic que hagi facilitat la feina dels operadors públics i privats.

Segons la Diputació (Diputació de Barcelona, 2003a), el sector a la província de Barcelona està altament desestructurat i amb fortes carències en la gestió. Les tres dimensions bàsiques d'un servei tal com proposa Serra (1998), la dimensió tècnica, la dimensió de gestió i la dimensió estratègica i política, són totes extremament dèbils. Així, la debilitat de la dimensió tècnica del sector a la província provoca que la prestació dels serveis no estigui protocol·litzada i que hi hagi una indefinició de les variables clau de regulació del programa (com ara el grau de dependència, la disponibilitat de suport social, la disponibilitat familiar i el nivell socioeconòmic). La poca capacitat de gestió del sector es fa patent pel desconeixement generalitzat del mercat (oferta, demanda, actors, etc.), per la quasi inexistència de sistemes de comunicació amb el ciutadà i per no disposar de processos de gestió sistematitzats, com ara circuits i sistemes de seguiment (Diputació de Barcelona, 2003a). La dimensió estrategicopolítica també pateix de manca d'estratègies clares de posicionament, de manca de suport a ofertes complementàries a la pública i de poc suport polític, que es tradueix en poc finançament (Diputació de Barcelona, 2003a). Aquestes tres dimensions (la tècnica, la de gestió i la politicoestratègica) formen un cercle viciós que resulta difícil de trencar. A més el sector en si és un mercat immadur, amb un mercat laboral molt precari, amb elevats índexs d'informalitat (Diputació de Barcelona, 2003a).

La Xarxa Local de Serveis Socials d'Atenció Domiciliària (la Xarxa a partir d'aquí), constituïda al començament del 2003, és:

Una plataforma de cooperació local formada per 217 ajuntaments, quatre consells comarcals, una mancomunitat [de municipis petits], un consorci [intermunicipal] i impulsada per l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona, amb la finalitat d'augmentar i millorar l'atenció social domiciliària dirigida a persones i famílies (Diputació de Barcelona, 2003b, 3).

Està previst que en un futur pròxim passin a formar part de la xarxa els diversos interessos privats. La Xarxa pretén fer front a la baixa cobertura, al previsible increment de la demanda d'aquests serveis a causa dels canvis demogràfics, a la precària capacitat de gestió i organització, al finançament insuficient i a altres carències abans esmentades. Al començament de l'any 2002, la Diputació va obrir un període de reflexió que va

culminar al final del mateix any amb el model de gestió dels serveis socials d'atenció domiciliària (Diputació de Barcelona, 2003b). El model serveix com a referència i punt de partida de la Xarxa per anar estructurant el sector d'aquests serveis (Saz-Carranza i Serra, 2006). Els eixos principals d'aquest model són els serveis socials domiciliaris que formen part de la cartera de serveis socials municipals; la provisió del servei s'ha de mantenir pública, mentre que la producció directa del servei pot ser privada; mentre no es disposi de finançament suficient, s'ha de considerar la possibilitat d'introduir el copagament; els serveis socials domiciliaris han de tendir a incrementar l'oferta de la cartera de serveis, i, per tal de garantir la qualitat dels serveis, s'hi hauran d'incorporar indicadors de gestió, de satisfacció de l'usuari, formació contínua i costos mínims homogenis (Diputació de Barcelona, 2003b). La Xarxa no genera cap organisme autònom ni té entitat legal i el seu funcionament és finançat per l'Àrea de Benestar Social de la Diputació.

A la Xarxa, que totes les persones entrevistades consideren un èxit, el 2004 s'hi havien adherit 217 dels 311 ajuntaments de la província de Barcelona. Classifiquem aquest projecte de partenariat simbòlic pels motius següents. La Xarxa té l'objectiu de potenciar el creixement dels serveis socials domiciliaris tant en quantitat com en qualitat. Es pretén aconseguir el 4% de cobertura de tota la població més gran de 65 anys (quan actualment la província té una cobertura de l'1,28%) mitjançant l'increment del finançament i la millora de l'eficiència dels ajuntaments. A l'hora de decidir com aconseguir aquest objectiu, la Diputació podia escollir entre actuar per si mateixa o generar una relació interorganitzativa. No obstant això, a Catalunya aquests serveis socials actualment (2006) són competència municipal; només el govern autonòmic podia haver impulsat jeràrquicament aquests serveis i únicament per mitjà d'un decret llei. Un cop presa la segona opció, la decisió següent consistia a determinar l'acord institucional per gestionar el partenariat: o deixar-lo a la coordinació automàtica del mercat i la interacció entre municipis, o coordinar-lo jeràrquicament a força de comandament i ordre o, finalment, generar una plataforma de diàleg en què poder convocar tots els *stakeholders* en peu d'igualtat per desenvolupar la nova política.

La Diputació va optar per una gestió jeràrquica en xarxa, per bé que emparada en l'adhesió voluntària, un indicador d'èxit de la qual és el nombre de municipis que s'hi van adherir. Tot i sabent que es podia incrementar la complexitat de la Xarxa, la Diputació va decidir de convidar-hi tots els municipis del seu territori. La Diputació establia les regles del joc, el nombre de participants i l'abast del projecte. Aquesta decisió, debatuda internament, va ser motivada en part per la dimensió política, identificada

per Moore (1997), i s'ha pogut assumir sense grans pèrdues d'eficàcia ja que l'estructura inclou una interfície entre els actors prou flexible, tal com proposen Grandori i Soda (1995), que són principalment les comissions, que permet ser eficaç i produir, però que alhora permet també tenir diverses velocitats.

Un segon element a tenir en compte és la selecció i contractació dels emprenedors de la Xarxa, o les persones que la mantindran activa. L'elecció de l'*expert*, la figura externa a la Xarxa que lidera tècnicament la comissió, la fa la Diputació. Paral·lelament, un professional de la Diputació porta a terme la feina de seguiment i suport administratiu continuat. Aquesta tasca consisteix principalment a assegurar que es defineixin uns objectius clars, un calendari i un pla de treball concret i a (per)seguir els integrants del grup motor per complir els terminis i donar suport administratiu a les comissions. D'altra banda, la gestió política requeia en la coordinadora de l'Àrea de Benestar Social, que també dirigia la Secretaria Tècnica de la Xarxa. Segons les entrevistes, aquesta persona exercia un *lideratge molt fort* i era la persona responsable de despatxar amb la diputada responsable de l'Àrea (que és un càrrec polític), a més de fer-ho amb els responsables polítics dels municipis (principalment regidors de serveis socials i alcaldes).

I per acabar, el finançament. La Diputació ha finançat amb 1,5 milions d'euros els municipis adherits a la Xarxa per enfortir el programa de serveis socials d'atenció domiciliària municipal (PSSAD). I mentre que alguns membres de la Xarxa ens deien que el finançament repartit no era una activitat de la Xarxa sinó de la Diputació, d'altres ens deien el contrari. Així mateix, no quedava clar si algunes activitats desenvolupades per la Diputació eren de la Xarxa o no. Tal com comentava una persona de la Diputació:

A vegades costa diferenciar l'activitat que és de dins la Xarxa i la que és de fora. Quina és la nostra activitat, pròpia com a Diputació per la qual no hem de donar explicacions a la Xarxa, i quines són activitats de dins la Xarxa i que, per tant, s'han de fer amb una lògica de xarxa i amb un sistema de xarxes.

A falta d'aprofundir la nostra anàlisi del cas descrit, les conclusions preliminars presentades no es poden entendre com a definitives, per bé que sí que creiem que són indicatives de la caracterització d'aquest principalment com a PPP simbòlic, en què les normes, el finançament, els objectius i els indicadors els determina la Diputació de Barcelona.

ELS PARTENARIATS ORGÀNICS

Finalment, en els PPP orgànics la relació entre les organitzacions que el formen es determina per mitjà d'estàndards negociats i es basa en el principi de la reciprocitat, la interdependència i la complementarietat d'interessos estratègics. Aquest punt de partida permet una relació intencional basada en la voluntat dels socis de crear una relació basada en la confiança (Mohr i Spekman, 1994) i, per tant, evitar la fórmula del control estret. La característica dominant en els PPP orgànics és que generen aliances d'empreses (*joint ventures*) en què els *socis* comparteixen la implicació i motivació en el projecte, malgrat que les contribucions econòmiques siguin diferents. En aquest context, els partenariats publicoprivats basats en la gestió en xarxa són acords institucionals que acullen una implicació estable d'organitzacions públiques i privades interessades a aconseguir objectius comuns mitjançant la confiança mútua i el treball col·laboratiu.

En la gestió d'aquests partenariats el gestor es converteix en un mediador o gestor de processos, i queda molt lluny de la perspectiva clàssica. S'assumeix un apoderament per la via de la informació i, per tant, amb lideratges canviants, i amb una estructura d'autoritat fragmentada, plana, d'*inter pares*. Aquest tipus de partenariat és l'ideal més estudiat a l'acadèmia, però també el més difícil de trobar a la pràctica. Vegem-ne un exemple.

Projectes territorials del Bages (PTB)³²

El PTB és un projecte de lideratge compartit publicoprivat, que ens fa reflexionar sobre el paper que cadascun dels socis té, sobre com s'articula, i sobre com progressen projectes que són d'interès públic, a una esfera de poder pública cada vegada més fragmentada. També és un cas interessant de lideratge, atès que el projecte evoluciona des de la necessitat d'un lideratge fort, a l'inici, cap a un escenari de lideratge compartit, en el qual els protagonismes es dilueixen.

El projecte neix el 2002 amb la voluntat d'una caixa, Caixa Manresa, d'anar més enllà de l'obra social i d'assumir un compromís amb el territori. L'objectiu és atraure empresaris, motivats i amb una ambició pel territori. Recordem que ens trobem en un moment dominat per una forta centralització de l'activitat econòmica de Catalunya a l'Àrea Metropolitana de Bar-

32. Agraïm al PTB haver-nos facilitat els materials originals per difondre aquest cas de gestió.

celona, i on aquest projecte busca vertebrar el teixit industrial econòmic d'una manera més racional, per aconseguir que al Pla del Bages no hi arribin només aquelles empreses sense capacitat econòmica per implantar-se a Barcelona, sinó aconseguir projectes estructuradors del territori, i que a més permetin l'atracció i el manteniment del talent.

Es genera, a partir d'aquí, un procés de model estratègic de territori amb tres branques íntimament vinculades entre si. Es vol incidir en l'ordenació del territori, amb l'objectiu de potenciar i controlar el creixement econòmic, que sigui harmònic i respectuós amb el medi ambient; i alhora, potenciar el capital humà, i posar èmfasi en la formació de les persones al territori.

L'origen del projecte són dos treballs presentats a un premi per donar resposta a aquest plantejament estratègic. A partir de les reflexions d'aquests treballs, es desenvolupen una sèrie de reunions-dinar, durant dos anys, d'un grup reduït, de cinc persones, representants públics i empresaris. Els empresaris que hi assisteixen reuneixen més del 40% del PIB o de l'ocupació de la comarca. Aquestes trobades de treball serveixen per generar complicitats, per compartir i generar espais de confiança, generar idees i construir entusiasme.

Es parteix d'una situació en què la comarca creix amb cert desordre, amb una visió molt municipalista, i a on cada ajuntament disposa del seu petit polígon en condicions deficientes (mal il·luminat, mal asfaltat, desocupat), i d'altra banda, tampoc no hi ha prou capital privat per fer projectes ambiciosos. S'aposta, llavors, dins d'aquest grup per passar a l'acció, amb una visió supramunicipal. L'objectiu és la creació d'un pla territorial que també sigui cultural. Es vol invertir en projectes que potenciïn el desenvolupament econòmic i social del Pla del Bages, a través d'un desenvolupament harmònic i respectuós amb el territori, que facin del Bages una localització atractiva per a les empreses innovadores. I a més, també han de ser projectes que generin rendibilitat econòmica.

El projecte publicoprivat es caracteritza, doncs, per cercar la sostenibilitat del medi, per voler fomentar un atractiu territorial, per atraure inversió, i alhora cercar mecanismes per retenir capital social i humà. Es tracta d'un projecte d'interès públic, que a més pot ser viable econòmicament, en un territori acotat, on el lideratge és tradicionalment públic, i el qual, en aquest cas, és compartit.

Per estructurar la gestió d'aquest partenariat es recorre a la constitució d'una societat, i s'opta per un projecte obert, amb un llançament que segueix els processos d'una oferta pública de venda (OPV, pel que fa a publicitat). L'objectiu de la societat és abordar projectes al territori, que facin del Bages una localització atractiva per a les empreses innovadores, que requereixen un cert volum d'inversió i amb dues condicions: els projectes, per ser apro-

vats, han de tenir una rendibilitat mínima anual del 10%, i no es distribueixen beneficis entre els accionistes els primers cinc anys, atès que les inversions són a llarg termini. En l'actualitat, hi ha quatre projectes en marxa, dels quals el més emblemàtic és el projecte de creació d'un parc tecnològic.

Per poder entrar al consell d'aquesta societat, es requereix una aportació mínima de 500.000 euros, i inicialment hi formen part onze persones o grups i l'Ajuntament de Manresa, que hi participa a través d'Aigües de Manresa. També s'ofereix un lloc al consell a un representant dels ajuntaments petits, tot i que entre tots no arriben als 500.000 euros, i a un representant de la resta d'accionistes privats minoritaris. En una segona etapa, hi participa l'Institut Català de Finances i alguns accionistes privats més. En l'actualitat, reuneixen 15 milions d'euros de fons propis, el 60% dels quals són privats, els quals amb un adequat palanquejament financer permeten abordar projectes de 50 milions d'euros. Es contracta un director i un conseller independents.

En aquest procés, sorgeixen una sèrie de problemes, dels quals cal destacar els errors en la comunicació. En la primera fase del projecte es cometen aquest tipus d'errors, atès que es creu que ja s'havien conclòs tots els processos necessaris per implementar el projecte. Algunes actituds d'actors del territori demostren que és necessari conduir actes públics per explicar el projecte, no tan sols per a grups determinats, sinó per a tota la ciutadania. I d'aquí que es decideix exhibir maquetes amb els projectes finalistes del parc tecnològic durant dos mesos al Col·legi d'Arquitectes, i construir un lloc web mitjançant el qual el públic pot opinar i aportar idees. També aquesta comunicació s'alinea amb l'entorn canviant de la política en els ajuntaments. Aquells que arriben a acords amb els processos electorals ja no són al càrrec i, per evitar malentesos i assegurar la implicació dels nous regidors, és necessari engegar nous processos de generació de confiança.

Entre els factors d'èxit, cal destacar –un cop apresada la lliçó anterior– els processos de diàleg i negociació amplis que es produeixen. Es negocia amb pràcticament tots els *stakeholders*, s'explica el projecte i es fa la transacció de molta informació. Es fan esforços per cercar espais de confiança i de consens. D'aquesta manera, també s'endega diàleg amb grups ecologistes i convèncer-los que no es vol trinxar el territori i que no hi ha un interès especulatiu; i que, de fet, el projecte es genera per evitar que això succeeixi. No es tracta només d'explicar el projecte, sinó també d'implicar-los de manera que els actors que inicialment s'hi oposen participin després en el disseny del parc tecnològic, o com a jurats per adjudicar el projecte.

Un segon factor clau és el rigor dels projectes. De nou, per al projecte arquitectònic del parc tecnològic, es contracta, prèviament, a un despatx especialitzat en l'àmbit mediambiental, una especificació per definir el pro-

jecte a la qual s'adequaran les propostes dels despatxos d'arquitectura per al concurs. S'encarrega un plantejament amb una preocupació de com integrar el nou parc tecnològic en el Parc de l'Agulla des dels punts de vista mediambiental i ecològic.

Podem avaluar que el projecte té èxit, i alguns dels factors determinants són que està concentrat en un territori, els empresaris s'han il·lusionat ràpidament i han assumit riscos, s'ha comunicat a tothom el rigor amb el qual s'analitza cada projecte abans d'acceptar-lo o rebutjar-lo, i es proposen serveis d'alta qualitat dins del parc tecnològic (amplada de carrers, zones verdes, fibra òptica, etc.).

Els resultats que demostren la bona gestió d'aquest partenariat són diversos. En primer lloc, es produeix un canvi de mentalitat en alguns dels empresaris del projecte respecte a projectes d'interès públic. D'altra banda, una reflexió interessant és que aquests projectes sense el PTB no poden ser possibles o són molt difícils. Tanmateix, en d'altres models comparats a Espanya no hi ha parcs tecnològics que no siguin de promoció pública. I finalment, un altre indicador de gestió és la decisió que el Centre d'Innovació en Productivitat de Microsoft a Catalunya s'instal·li al parc.

En conclusió, sobre aquest cas cal dir que es parteix d'un compromís d'anar més enllà de l'obra social de Caixa Manresa per comprometre's amb el territori. És un projecte que s'ha venut a empresaris que tradicionalment estan apartats de l'àmbit públic i, per tant, es genera una segona dimensió de compromís entre l'empresari i allò públic. Finalment, es tracta d'un projecte publicoprivat, que té un fort component social, compatible amb el fet d'incrementar el compte de resultats. "No es pot ser solidari des de la ineficiència", diu Adolf Todó, director general de Caixa Manresa, "i, per tant, hem de fer projectes eficients".

EL PPP EN LA PROVISIÓ D'INFRAESTRUCTURES I EN LA GESTIÓ DE SERVEIS PÚBLICS A ESPANYA

El terme *partenariat* té en l'esfera contractual unes accepcions i unes característiques pròpies. Parlem de partenariat en relació amb fórmules contractuals diverses en les quals, com a nota comuna, preval el compromís i la col·laboració enfront del monopoli i la gestió burocràtica i en què l'acord cooperatiu permet que cadascuna de les parts desenvolupi les millors habilitats i afavoreixi, en conseqüència, l'eficiència en l'execució de la prestació.

Més propera en els seus orígens a la tradició americana i britànica, la idea del partenariat ha estat aliena, en canvi, als models clàssics de la ges-

ció contractual pública a Espanya, que, tant pel que fa a la provisió d'infraestructures com pel que fa sobretot a la gestió dels serveis públics, havien girat a l'entorn de la figura de la concessió i d'altres modalitats de gestió indirecta. És per això que, a diferència d'altres països, fins i tot de l'òrbita jurídica més propera a l'espanyola (per exemple, França), a Espanya no hi ha hagut fins ara un contracte de partenariat sense que això signifiqui que no hagin existit diverses fórmules de col·laboració entre el sector públic i el sector privat amb modalitats diverses: algunes d'antigues i procedents del dret privat i unes altres de més noves i amb un perfil més específicament administratiu.

Per una altra banda, en general, les fórmules de partenariat apareixen vinculades, almenys en els seus orígens més recents, a un context de crisi econòmica, que ha propiciat una certa reformulació del paper de l'Estat i, en general, dels poders públics, així com determinats processos de privatització. A Espanya, en particular, i a banda d'antecedents més remots, se'n parla amb insistència a partir de la segona meitat de la dècada dels anys noranta del segle XX, amb un escenari que posava en primer lloc la necessitat de dur a terme importants infraestructures amb recursos pressupostaris limitats i amb l'obligació addicional de donar compliment als requeriments que imposava la Unió Europea sobre dèficit públic i endeutament.

No obstant això, tot i que l'any 1995 es va aprovar la Llei de contractes de les administracions públiques, no apareixen en aquest text previsions específiques sobre aquests aspectes, llevat d'una regulació breu de la concessió d'obra pública. És a partir de l'any següent (1996) que comencen a aparèixer, fora de la Llei de contractes, regulacions que introdueixen en el dret espanyol fórmules de finançament privat d'infraestructures. La primera la trobem en la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que incorpora la figura del contracte administratiu d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu. La multiplicació de fórmules d'aquest tipus en els anys posteriors va paral·lela a la necessitat d'ajustar-se als requeriments europeus de convergència de Maastricht per accedir a la moneda única, així com al Pacte europeu d'estabilitat i creixement acordat l'any 1997, i després als escenaris marcats per les lleis d'estabilitat pressupostària aprovades a final de l'any 2001 i modificades recentment.³³

33. Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i Llei orgànica 5/2002, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària. La primera ha estat modificada per la Llei 15/2006, de 26 de maig, i la segona per la Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig, si bé en tots dos casos l'entrada en vigor es va fixar per a l'1 de gener de 2007.

A manca d'una categoria específica i, per tant, d'una definició legal, i en una primera aproximació, la noció del partenariat apareix associada a diversos elements. En primer lloc, es vincula a les idees de *participació* i de *col·laboració*. Per descomptat, es tracta d'una participació o col·laboració fonamentalment d'índole econòmica, en la mesura que el contractista intervé de manera decisiva en el finançament del contracte, però també pot arribar a col·laborar-hi fins i tot en el disseny, la qual cosa trenca amb els motlles clàssics de la contractació tradicional i posa en qüestió algun dels seus dogmes, per exemple, el del plec de clàusules com a creació autònoma de l'Administració o els procediments típics de selecció del contractista.

En segon lloc, el partenariat implica un element de *durada* i *continuitat*, ja que sol comportar relacions a mitjà i a llarg termini entre l'Administració i els contractistes, que no s'esgoten amb la construcció de la infraestructura, perquè se sol vincular la construcció amb l'explotació posterior, de manera que el contractista, un cop ha construït, continua lligat al contracte, per gestionar i explotar la infraestructura.

Finalment, un darrer element que cal tenir en compte quan parlem de partenariat és el que té a veure amb una certa *redefinició del sistema de responsabilitats i de riscos*. Aquesta redefinició dóna lloc a un complex entramat de relacions jurídiques, econòmiques i tècniques en el qual l'Administració no pot quedar absolutament alliberada de les seves responsabilitats com a promotora del contracte, ni tan sols quan el finançament privat és total, i en el qual cal delimitar clarament la transferència de riscos al sector privat, amb el benentès que això no ha d'implacar necessàriament que la totalitat dels riscos de l'operació hagi de ser assumida pel sector privat.

La consolidació d'un marc normatiu

Les primeres experiències a Espanya sobre la construcció i el finançament de grans infraestructures es poden remuntar al segle XIX, amb l'eclosió del ferrocarril, i després hi trobem l'exemple de les autopistes, que disposaven d'una legislació específica. Tot i això, els debats més recents sobre aquesta problemàtica es poden situar a començament dels anys noranta del segle passat i adquireixen més importància en ocasió d'esdeveniments com els Jocs Olímpics de Barcelona de 1992 (Malaret, 1993).

Tanmateix, com ja s'ha dit, però, no hi ha una regulació de les diverses fórmules de partenariat en la legislació de contractes. La concessió d'obra pública a la Llei de contractes de les administracions públiques de 1995 apareixia com una subcategoria del contracte d'obres i la seva regulació,

molt incompleta, es limitava a la transposició al dret intern de les normes que en aquell moment es contenien en la Directiva europea 93/37/CEE, del Consell, de 14 de juny de 1993, sense que pogués desenvolupar-ne tot el potencial, com s'ha destacat (Gómez-Ferrer Morant, 2004a: 778-784). A grans trets, aquesta regulació implicava la submissió del contracte a les normes generals del contracte d'obres, especialment amb relació a la publicitat de les licitacions, i a les del contracte de gestió de serveis públics, especialment pel que feia a l'execució durant l'explotació de l'obra.

Tal com també s'ha avançat, un any després de l'aprovació de la Llei de contractes de les administracions públiques –després del canvi de govern a Espanya com a resultat de les eleccions generals de març de 1996 i en un context de replantejament sobre com abordar finançament el Pla director d'infraestructures per al període 1993-2007, que havia aprovat l'anterior govern socialista–, el nou govern del Partit Popular va apostar obertament per la incorporació de noves fórmules basades en el finançament privat de les infraestructures. Aquest plantejament estava fortament influenciat, sens dubte, pel model de *Private Finance Initiative* (PFI) desenvolupat des de 1992 pel Govern Major a la Gran Bretanya, dins un programa global de reestructuració i redefinició de les institucions i dels processos de gestió pública (Goh, 2000: 95-132). Cal recordar aquí que els criteris de convergència acordats a Maastricht implicaven el compliment d'una sèrie de requisits en matèria de deute i de dèficit i que, a més, el context era d'una certa crisi econòmica, de manera que calia mantenir i no disminuir la inversió per no agreujar la crisi i calia poder finançar les obres per fer sense que aquest finançament computés als efectes de deute i de dèficit.

Les primeres fórmules que tenen una concreció normativa s'instrumenten en la Llei 13/1996, de 30 de desembre, abans esmentada. Aquesta Llei va introduir les figures del contracte administratiu d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu i del contracte de construcció i explotació d'obres hidràuliques i incloïa també una autorització específica per constituir societats estatals per a la construcció i/o explotació de carreteres i la creació de l'ens públic Gestor d'Infraestructures Ferroviàries.

De fet, i amb independència dels casos específics a què s'acaba de fer referència, pot afirmar-se que el recurs a la *creació d'entitats i societats instrumentals per part de les administracions públiques* va ser la primera fórmula de finançament privat, en la mesura que aquestes societats es finançaven mitjançant l'endeutament. Es tractava, en general i en l'origen, de crear societats públiques, o majoritàriament públiques, on l'Administració corresponent (estatal, autonòmica o local) encarregava l'obra, i la societat, generalment amb submissió al dret privat (almenys durant els primers anys),

licitava i adjudicava al sector privat els contractes administratius ordinaris d'obra, de concessió o altres, i els finançava amb endeutament. Al mateix temps, l'Administració aprovava un pla econòmic i financer i anava pagant les anualitats corresponents a l'empresa pública per amortitzar l'endeutament. El mecanisme ha estat qualificat com "una operació d'externalització, però que opera en l'interior del sector públic" (Malaret, 2002: 239).

No obstant això, la novetat principal de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, va ser el *contracte d'obra amb la modalitat d'abonament total del preu*. Aquest tipus de contracte, que es coneix com a *model alemany*, té el finançament previ de l'empresa contractista i el pagament diferit del preu a càrrec de l'Administració, sigui amb l'abonament total a l'acabament de l'obra, sigui amb el pagament ajornat en un termini no superior a deu anys des de l'acabament de l'obra. Va ser instrumentada a l'article 147 de l'esmentada Llei d'acompanyament als pressupostos generals de l'Estat per al 1997 i l'any següent, mitjançant una norma reglamentària (el Reial decret 704/1997, de 16 de maig), es van concretar els supòsits en què es podia utilitzar aquesta fórmula: grans infraestructures ferroviàries, hidràuliques, mediambientals, a la costa i de carreteres.

En el context polític i econòmic descrit, marcat a partir de 1997 per la necessitat de donar compliment al Pacte europeu d'estabilitat i creixement, que limitava la utilització del dèficit públic com a instrument de política econòmica dins la Unió Europea, hi ha una clara revitalització de la figura de la *concessió d'obra pública*, que, malgrat la seva tradició en el dret espanyol, no havia merescut una especial atenció en la regulació de la Llei de contractes de l'any 1995. Amb caràcter general, la concessió d'obra típica presenta avantatges notables, ja que comporta que l'empresa concessionària financï l'obra i, per tant, no genera dèficit ni endeutament i es pot utilitzar en diferents classes d'infraestructures. Per contra, presenta l'inconvenient que qui finalment paga són els usuaris a través del peatge.

De fet, ja en els anys precedents, tant en el sector de les autopistes (en què tradicionalment s'havia desenvolupat la concessió d'obra), com després en altres àmbits (l'hidràulic abans esmentat, el portuari) s'havien anat produint diverses modificacions i havien anat apareixent variants de la concessió. Les modificacions de la vella legislació d'autopistes de 1972 es van concretar sobretot en la possibilitat d'ampliació de la durada de les concessions —la qual cosa va permetre alhora negociar amb les concessionàries

una rebaixa de tarifes en el seu moment– i en una ampliació de l'objecte social de les concessionàries per permetre que poguessin explotar les àrees de serveis, fet que es va traduir l'any 1999 (Llei 55/1999, de 29 de desembre) en la creació d'un nou contracte de serveis de gestió d'autovies. Tanmateix, el canvi transcendent des del punt de vista jurídic no es produirà fins uns anys després.

En efecte, la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del *contracte de concessió d'obres públiques* defineix ara aquest contracte com aquell en virtut del qual "l'Administració pública o entitat de dret públic concedent atorga a un concessionari, durant un termini, la construcció i l'explotació, o només l'explotació, d'obres relacionades en l'article 120 o, en general, d'aquelles que essent susceptibles d'explotació siguin necessàries per a la prestació de serveis públics de naturalesa econòmica o per al desenvolupament d'activitats o serveis econòmics d'interès general, i reconeix al concessionari el dret a percebre una retribució consistent en l'explotació de la pròpia obra, en aquest dret acompanyat del de percebre un preu o en qualsevol altra modalitat..."³⁴

Malgrat aquesta àmplia concepció del contracte, que, com s'ha subratllat (Embid Irujo i Colom Piazuelo, 2003: 49), pot donar lloc a confusions i encavalcaments amb el contracte de gestió de serveis públics i, fins i tot, amb el contracte de serveis, la Llei conté una regulació sistemàtica i actualitzada del contracte de concessió, que afavoreix la possibilitat d'iniciatives privades i admet possibilitats diverses de finançament (públic, privat i mixt). Addicionalment, la Llei preveu que la concessió podrà ser objecte de cessió i d'hipoteca, amb l'autorització administrativa prèvia de l'òrgan de contractació tant en un cas com en l'altre; facilita l'accés de la societat concessionària al mercat de capitals, sigui amb els mecanismes tradicionals (emissió d'obligacions o altres títols semblants), fins i tot amb la possibilitat de disposar de l'aval públic, sigui a través de la titulització dels drets de crèdit vinculats a l'explotació de l'obra, i admet també la possibilitat dels crèdits participatius.

A més, un dels avantatges de la concessió és l'adaptabilitat a diferents formes de pagament, cosa que permet parlar de diferents variants de la con-

34. Article 220 de l'actual Text refós de la llei de contractes de les administracions públiques.

cessió o, com ha plantejat algun autor, de fórmules paraconcessionals (Ruiz Ojeda, 2000: 200-209).³⁵

Entre aquestes fórmules o variants de la concessió, mereix una consideració especial la fórmula del *peatge a l'ombra*, en la qual –a diferència de la concessió clàssica, en què són els usuaris de la infraestructura els qui financen l'obra abonant els peatges al concessionari– el finançament de les obres públiques s'instrumenta com una mena de pagament ajornat de manera que és l'Administració qui, durant el període d'explotació, paga periòdicament al concessionari, bàsicament en funció de la utilització de la infraestructura que fan els usuaris, és a dir, en funció de les unitats d'ús de la infraestructura.³⁶ I encara hi hauria una altra fórmula intermèdia en què les unitats d'ús poden ser abonades per l'Administració i pels usuaris, en el que es coneix com a *peatge tou*, és a dir, l'Administració reparteix aquí l'import del peatge que s'ha d'abonar entre un peatge real, que paguen els usuaris, i un peatge a l'ombra, a càrrec de la mateixa Administració.

Un cas a part el constitueix la concessió de domini públic, a la qual algunes comunitats autònomes primer³⁷ i el mateix Estat després (en la citada Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques) han recorregut com a mecanisme de finançament d'infraestructures. Es tracta de conferir al sector privat un títol d'ocupació privativa de béns demaniais per implantar-hi determinades obres i instal·lacions, que quedaran a disposició de tots els usuaris, amb l'abonament de les tarifes corresponents.

35. Per a Gómez-Ferrer Morant, supòsits com el del *peatge a l'ombra* no s'ajusten al perfil de la concessió d'obra i caldria parlar d'un autèntic contracte d'obra pública, si bé amb un sistema de pagament específic, el *peatge a l'ombra*. Vegeu R. Gómez-Ferrer Morant, 2004b: 1105.

36. El *peatge a l'ombra* ha estat desenvolupat sobretot per diverses comunitats autònomes (Madrid, Múrcia, Navarra, Aragó) que disposen de legislació específica sobre la qüestió.

37. La capdavantera va ser Múrcia, mitjançant la Llei 4/1997, de 24 de juliol, de construcció i explotació d'infraestructures de la Regió de Múrcia. Catalunya es va sumar a aquesta iniciativa més tard, mitjançant la Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives (article 28).

Amb el mecanisme de la *concessió de domini públic*, aplicable només quan l'obra pública no és susceptible d'explotació econòmica, el particular construeix i conserva, o només conserva, l'obra a canvi d'una concessió de domini públic en la zona de serveis o en l'àrea d'influència de l'obra, que li permet rescabalar-se del finançament aportat per a la construcció i/o conservació.

A les fórmules comentades cal afegir l'aparició d'alternatives de finançament privat d'infraestructures que, importades del dret privat, han ampliat el ventall de possibilitats d'actuació dels poders públics i que sovint apareixen barrejades en les diferents contractacions. Ens referim bàsicament als censos emfitèutics, als drets de superfície i als arrendaments.

En el cas dels *censos emfitèutics*, ens trobem davant d'un supòsit de propietat dividida en el qual l'entitat privada que construeix i aporta el finançament de la infraestructura esdevé la titular del domini directe, mentre que l'Administració es reserva el domini útil i abona un cànon o renda periòdica per la utilització. Com ha posat en relleu la doctrina (Ruiz Ojeda, 2000: 170-171), els censos poden ser utilitzats també com a instrumentació jurídica dels contractes d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu i constituir-se un cop rebuda l'obra executada amb aquesta modalitat.

La fórmula del *dret de superfície* implica que l'Administració titular d'un solar atribueix temporalment al sector privat la propietat de les construccions que s'hi facin. Aplicada a les infraestructures, la mecànica del dret de superfície implica la cessió d'un solar per tal que el particular hi construeixi la infraestructura, i la mantingui si escau, amb l'obligació que, un cop construïda, l'entitat privada la llogui a l'Administració per un període determinat amb dret a reversió. Aquesta fórmula del dret de superfície ha estat emprada, per exemple a Catalunya, per a la construcció de presons, jutjats i comissaries de policia.

Finalment, la incorporació de l'*arrendament financer* com a mecanisme de finançament d'obres públiques no ha estat exempta de dificultats a alguns països com França (Marcou, 2000: 79-83), però a Espanya ha tingut el suport explícit del Consell d'Estat, que admet que la construcció d'una obra es pugui finançar a través d'un arrendament financer amb opció de compra. Segons això, el particular que ha construït la infraestructura i n'és el propietari la lloga a l'Administració, la qual abona els pagaments periòdics corresponents durant el termini previst i, a la finalització del contracte, pot fer ús d'una opció de compra.

Fins aquí el repàs, no exhaustiu, de les principals formes de col·laboració entre el sector públic i el sector privat per a la provisió d'infraestructures. Certament, la utilització d'algunes d'aquestes fórmules ha decaïgut en els darrers temps. Això és el que ha passat, per exemple, amb el recurs a la creació de societats o ens instrumentals que en bona part se sustentava en el fet que el seu endeutament no computava a l'efecte del compliment dels escenaris imposats pel procés europeu. En aquest sentit, la cada vegada més restrictiva interpretació i severa aplicació de les regles del sistema europeu de comptes (SEC) ha arribat a encabir la majoria d'aquestes societats dins el concepte d'*administracions públiques*, ja que en la major part dels casos no financen els seus costos de producció en més d'un 50% amb ingressos en condicions de mercat. Per aquests motius, el recurs a la creació de societats s'ha sofisticat notablement en els darrers anys i ha estat en bona part substituït per solucions que passen ara per donar entrada a empreses privades en algunes empreses públiques. Així mateix, deu anys després de la seva aparició, el contracte d'obra amb la modalitat d'abonament total del preu es troba en clar retrocés, atès que computa a l'efecte del dèficit –segons les normes del SEC– i que és la solució més cara de totes, no solament perquè arriba a desplaçar el deute i el dèficit públics a exercicis futurs, sinó també perquè la compensació financera abonada als contractistes per la seva inversió arriba a ser superior al cost que suposaria recórrer al deute públic. La millor prova que això és així la trobem en el fet que projectes emblemàtics iniciats sota el seu paraigua s'han reconduït després a vies clàssiques de finançament (per exemple, a Catalunya, la línia 9 del metro de Barcelona).

El debat sobre totes aquestes fórmules de partenariat aplicables a la construcció i l'explotació d'infraestructures no ha de fer perdre de vista, però, que també hi ha formes de partenariat aplicables a la gestió dels ser-

veis públics. El contracte administratiu de gestió de serveis públics, de gran tradició i importància a Espanya, preveu, en efecte, diferents modalitats de gestió indirecta (concessió de serveis, gestió interessada, concert, societat d'economia mixta), que han tingut una notable incidència, especialment en la gestió dels serveis públics locals. En tot cas, la influència comunitària en la configuració d'un marc normatiu per a la col·laboració entre el sector públic i el sector privat ha estat decisiva. Tot i que ja l'any 2000 la Comissió havia publicat la Comunicació interpretativa de la Comissió sobre les concessions en el dret comunitari,³⁸ el document decisiu en aquest punt és el *Llibre verd sobre col·laboració públicoprivada i el dret comunitari en matèria de contractació pública i concessions*,³⁹ aprovat per la Comissió el 30 d'abril de 2004. El *Llibre* conté una detallada explicació de l'evolució, les característiques i les modalitats que pot revestir aquesta col·laboració entre el sector públic i el sector privat.

Tot i que el *Llibre* reconeix que no hi ha una definició de la col·laboració públicoprivada dins l'àmbit comunitari, inclou una interessant caracterització del fenomen, aplicable no tan sols a les infraestructures sinó també a la gestió dels serveis públics, sobre la base de quatre grans eixos: la durada relativament llarga de les relacions entre el soci públic i el privat; la manera de finançar els projectes, en bona part garantida pel sector privat, però no exclusivament, ja que pot haver-hi també importants contribucions públiques; el paper rellevant de l'operador econòmic en les diverses etapes del projecte, i, en fi, el repartiment dels riscos entre el soci públic i el soci privat.

D'acord amb el *Llibre verd* els poders públics utilitzen sovint fórmules de partenariat per dur a terme projectes d'infraestructura, sobretot en els sectors del transport, la sanitat pública, l'educació i la seguretat pública, i recorren també a fórmules d'aquest tipus per garantir la gestió de serveis públics, especialment en l'àmbit local, com els de gestió de residus o els de distribució d'aigua o energia que s'encomanen a empreses, tant públiques com privades, o mixtes. En aquest punt cal tenir en compte que el *Llibre verd sobre els serveis d'interès general*⁴⁰ recorda que quan s'encarrega un servei a un tercer és obligatori respectar la normativa de contractació pública i concessions encara que es tracti d'un servei considerat d'interès general.

38. Comunicació 2000/C 121/02. DOC 121, de 29 d'abril de 2000.

39. COM(2004) 327 final, de 30 d'abril de 2004.

40. COM(2003) 270 final, de 21 de maig de 2003.

Gairebé per recapitular sobre l'evolució de les diferents fórmules de col·laboració, resulta també d'interès la distinció que proposa el *Llibre verd sobre col·laboració públicoprivada* entre “operacions de col·laboració de tipus purament contractual” i “operacions de col·laboració de tipus institucionalitzat”. En el primer cas, la col·laboració, tot i que admet diferents modalitats, es basa en vincles exclusivament contractuals. S'hi poden incloure des del model de concessió, ja comentat, fins als models d'iniciativa de finançament privat (PFI, en la terminologia anglesa), en els quals el soci privat construeix i gestiona una infraestructura (una escola, un hospital, una presó, etc.) per a l'Administració i la remuneració prové dels pagaments periòdics de l'Administració. En el segon cas, la col·laboració pot derivar de la creació d'una entitat en la qual participen, de manera conjunta, el soci públic i el soci privat, o bé de la presa del control d'una empresa pública per part del sector privat. En tot cas, l'entitat ha de garantir el lliurament d'una obra o la prestació d'un servei de benefici públic (per exemple, serveis de proveïment d'aigua o de recollida de residus).

Perspectives d'evolució: el Projecte de llei de contractes del sector públic

Per primera vegada en la legislació de contractes espanyola, el Projecte de llei de contractes del sector públic, aprovat pel Govern de l'Estat el dia 7 de juliol de 2006 i publicat en el *Bulletí Oficial de les Corts Generals* de 8 de setembre de 2006,⁴¹ aborda el fenomen del partenariat amb la inclusió d'una nova categoria, la dels contractes de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, que entronca en gran manera amb la idea del contracte de partenariat francès, introduït al seu moment per l'Ordenança núm. 2004-559, de 17 de juny de 2004, ratificada posteriorment pel Parlament francès mitjançant la Llei, de 9 de desembre del mateix any 2004, de simplificació administrativa.

En l'esquema francès el contracte de *partenariat* permet, en efecte, que l'Estat o un establiment públic confiï a una empresa la missió global de finançar, concebre totalment o parcialment, construir, mantenir i gestionar obres o equipaments públics i serveis públics, durant un període de llarga durada i contra un pagament fet per l'Administració de manera esglaonada en el temps. Hospitals, escoles, sistemes informàtics i infraestructures, és a

41. BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie A, projectes de llei, núm. 95-1.

dir, projectes urgents o de gran complexitat i transcendència són els camps preferits d'aplicació d'aquest contracte a França.

L'origen immediat de la regulació incorporada al Projecte de llei espanyol és l'Acord del Consell de Ministres de 25 de febrer de 2005, pel qual es van adoptar manaments per posar en marxa mesures d'impuls a la productivitat. En l'apartat 44, en efecte, s'incloua un manament adreçat al Ministeri d'Economia i Hisenda per tal que incorporés en el futur Avantprojecte de llei de contractes del sector públic una regulació dels contractes de col·laboració entre el sector públic i el sector privat per al compliment d'obligacions de servei públic.⁴² Aquest manament s'insereix dins un context en el qual torna a haver-hi una notable preocupació per la persistència del dèficit en infraestructures i per la perspectiva de la futura reducció de les aportacions provinents dels fons de cohesió europeus, la qual cosa incideix directament en la capacitat pública de finançament. Lògicament tots dos elements són presents també en les perspectives plantejades en el Pla estratègic d'infraestructures i transport 2005-2020, elaborat pel Ministeri de Foment, que, amb una inversió prevista de prop de 250.000 milions d'euros, preveu actuacions en ferrocarrils (quasi el 50% de les inversions del Pla), carreteres, aeroports i ports, i en el qual gairebé un 40% del finançament previst prové de fórmules de col·laboració públicoprivades.

La regulació del Projecte, si bé força dispersa al llarg del text –fet que va merèixer la crítica del Consell d'Estat amb motiu del seu dictamen sobre l'Avantprojecte de llei–, inclou una caracterització general del contracte, així com determinades regles sobre la preparació, el procediment d'adjudicació i els efectes i extinció. Es tracta, en efecte, d'un contracte en virtut del qual l'Administració encarrega a una entitat de dret privat la realització, per un període determinat –en funció de la durada de l'amortització de les inversions o de les fórmules de finançament que es prevegin–, d'una actuació *global i integrada* que, a més del finançament d'inversions immaterials, d'obres o de subministraments necessaris per al compliment de determinats objectius de servei públic o relacionats amb actuacions d'interès general, compregui prestacions com la construcció, instal·lació o transformació d'obres, equips, sistemes i productes o béns complexos, així com el manteniment, l'actualització o la renovació, l'explotació o la gestió, etc. Els termes de la definició del contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat s'ajusten als motllos clàssics que ja hem tingut ocasió d'avançar,

42. L'Acord fou publicat mitjançant la Resolució d'1 d'abril de 2005 (BOE núm. 79, de 2 d'abril de 2005).

però resulten probablement massa genèrics i, per això, poden provocar col·lisions amb altres tipus contractuals (el contracte de concessió d'obres públiques sense anar més lluny), per la qual cosa, seria desitjable perfilar millor les prestacions pròpies dels contractes de col·laboració o, almenys, consagrar-ne el caràcter subsidiari respecte d'altres categories.

Com a complement a aquesta caracterització hi ha un segon element que cal destacar. El Projecte de llei preveu que el procediment ordinari d'adjudicació d'aquests contractes ha de ser el diàleg competitiu, procedent del dret comunitari, en el qual els operadors econòmics poden sol·licitar la seva participació i en el qual el poder adjudicador dirigeix un diàleg amb els candidats admesos per tal de desenvolupar una o diverses solucions susceptibles de satisfer les necessitats requerides, solucions que serveixen de base perquè els candidats elegits presentin una oferta. Òbviament, com ja havia anticipat la doctrina (Gimeno Feliu, 2006: 221), aquest és un procediment especialment idoni per a contractes complexos com els que estem analitzant i, a més, garanteix la presència del col·laborador privat ja en la fase prèvia de definició de les solucions que s'han d'adoptar, malgrat que també és cert que les peculiaritats d'alguns d'aquests contractes poden no justificar la utilització del diàleg competitiu i que, fins avui, les experiències d'aplicació són escasses.

El mateix Projecte de llei inclou alguns canvis en la configuració del contracte de concessió d'obra pública, els quals comporten una certa alteració respecte de la regulació vigent. D'entrada, en la definició del contracte desapareix el supòsit segons el qual aquest contracte té per objecte exclusiu l'atribució de l'explotació de l'obra, sense exigir-ne la construcció. En la memòria justificativa del Projecte s'empara aquesta exclusió en la legislació comunitària i s'explicita que la regulació d'aquestes relacions jurídiques tenen millor encaix en la legislació de béns públics. En la mateixa línia, i per entendre que el seu encaix lògic és en la legislació de béns públics, la regulació sobre les concessions de domini públic i sobre el finançament privat de les concessions se segreguen de la regulació del Projecte, si bé els articles de l'actual Llei sobre l'esmentat finançament privat es mantenen en vigor mitjançant la disposició derogatòria del Projecte.

Algunes conclusions sobre el partenariat mitjançant fórmules contractuals

En les pàgines anteriors s'ha pogut veure com s'han anat desenvolupant a Espanya les diverses formes de col·laboració entre el sector públic i

el sector privat per a la provisió i la gestió de grans infraestructures al llarg de l'última dècada. Ha estat un procés que ha girat sobretot al voltant de projectes concrets als quals calia donar solució des del punt de vista del finançament i també des de la perspectiva jurídica. Les experiències seguides a altres països han estat en aquest sentit decisives, com també la possibilitat de recuperar per a l'esfera pública alguns dels contractes del dret civil. Estat i comunitats autònomes, en l'àmbit dels contractes d'obres, i les administracions locals, sobretot en els contractes de gestió de serveis públics, han pogut afrontar així projectes en principi inabastables.

És obvi, però, que no hi ha hagut fins ara una construcció dogmàtica d'un model de col·laboració entre el sector públic i el sector privat i, en aquest sentit, el nou contracte de col·laboració previst al Projecte de llei de contractes del sector públic neix una mica deseparat. La seva previsió, que cal valorar com a positiva, haurà d'anar acompanyada d'un cert esforç a l'hora d'implantar-lo i consolidar-lo com a nova categoria contractual. En aquesta línia, i a tall de conclusió, val la pena recordar quins són els elements més positius i quins són els elements crítics ja destacats per la doctrina i els experts entorn del partenariat contractual.⁴³

Entre els avantatges d'aquestes fórmules, cal anotar que:

- Fan viables projectes que, sense la col·laboració i sobretot la participació financera de socis privats, les administracions públiques no podrien assolir amb mitjans propis. De la mateixa manera, s'accelera, gràcies al prefinançament, la realització d'aquests projectes.
- Només amb aquestes fórmules es poden abordar infraestructures d'alt cost sense superar els límits de dèficit i d'endeutament.
- Es desplacen al sector privat els costos durant l'execució de contracte i es paga quan l'obra està acabada.
- Com que cal una preparació del contracte més acurada i específica, es pot assolir també més qualitat tècnica dels projectes, en què, a més, en alguns casos ja participa el futur executor.
- Els procediments de selecció solen ser més participatius, en especial, el diàleg competitiu, tot i que certament només les grans empreses o les agrupacions d'empreses estan en condicions de poder garantir solucions globals, amb la qual cosa el mercat potencial de licitadors sol ser reduït.

43. Vegeu, entre d'altres, PricewaterhouseCoopers (2006) i HM Treasury (2006).

Entre els inconvenients que cal no perdre de vista s'ha de tenir present que:

- Es comprometen pressupostos futurs, la qual cosa pot comportar rigideses pressupostàries. Alhora, i per aquest mateix motiu, cal assegurar al màxim que les previsions d'índole econòmica no patiran desviacions significatives al llarg de l'execució del contracte que obliguin a renegociar-ne el sistema de finançament.
- Hi ha una certa inseguretat, ja que el marc jurídic, amb l'excepció del cas de la concessió, no està prou definit i, en la mesura que es tracta d'operacions a llarg termini, estan sotmeses als possibles canvis sobre la interpretació que s'ha de donar al còmput en termes d'endeutament i de dèficit.
- Esdevé complex i difícil reflectir aquestes operacions de finançament dins la comptabilitat, fet que pot generar poca transparència.
- El sector públic perd o pot perdre el control de gestió i d'execució en contractes que normalment impliquen molts agents.
- El fenomen no és aliè al debat sobre la fugida del dret públic en matèria de contractació (Padrós, 1999, i Font i Padrós, 2004). Si bé és cert que el Projecte de llei de contractes del sector públic a què s'ha fet referència atorga expressament caràcter administratiu al futur contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, la regulació prevista pot ser insuficient i es troben a faltar algunes de les garanties clàssiques de la contractació pública.

En tot cas, amb independència dels avantatges i inconvenients exposats, hi ha una coincidència generalitzada en la necessitat d'avaluar amb detall els projectes que cal abordar cas per cas abans d'optar per una fórmula o per l'altra. El *Llibre verd sobre la col·laboració públicoprivada*, al qual abans s'ha fet referència, insisteix en aquest punt i descarta que aquesta col·laboració pugui presentar-se com una solució miraculosa per als poders públics. En paraules del *Llibre verd* esmentat: “L'experiència demostra que és convenient determinar per a cada projecte si l'opció de col·laboració ofereix una plusvàlua real en relació amb les altres possibilitats, com l'adjudicació més clàssica d'un contracte.”⁴⁴

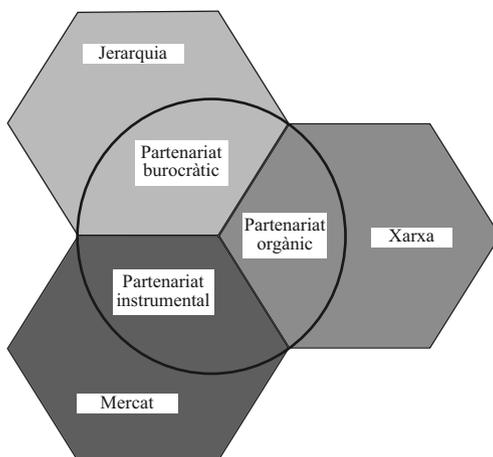
44. *Llibre verd sobre la col·laboració públicoprivada i el dret comunitari en matèria de contractació pública i concessions*, pàg. 4.

CONSEQÜÈNCIES PER A LA GESTIÓ: PARTENARIAT DE GEOMETRIA VARIABLE

El tipus de PPP adoptat impacta enormement en la seva actuació, atès que determina com es gestionarà la relació entre les organitzacions públiques i privades implicades. Tal com hem vist, les col·laboracions públicoprivades es poden desenvolupar en tres sistemes de governança, i podríem parlar, per tant, de col·laboracions en partenariat de geometria variable (Schmitter, 1989; Kenis i Schneider, 1991; Rodal i Mulder, 1993; Parkhe, 1993; Kernaghan, 1993; Kanter, 1994; Skelcher *et al.*, 1996; Atkinson, 1997; Lowndes *et al.*, 1997; Lowndes i Skelcher, 1998; Börzel, 1998; Stoker, 1998; Beauregard, 1998; Peters, 1998; Boase, 2000; Stainback, 2000; Commission on Public Private Partnerships, 2001; Davies, 2002; Perri 6 *et al.*, 2002; Ysa, 2007).

En conseqüència, la presència d'un PPP no garanteix que hi hagi una forma concreta de governança, sinó que, depenent de la maduresa del partenariat, els socis mateixos i els seus objectius, el PPP expressarà la relació públicoprivada en un sistema de governança o un altre. Els tres models de governança que distingeixen les tres classes de col·laboracions reclamen la participació voluntària d'organitzacions autònomes, una característica clau en la definició dels PPP; no obstant això, els diferents tipus de partenariat analitzats revelen això que segueix:

Figura 11. Partenariats de geometria variable



Font: Ysa, 2007

- Aquesta voluntat deriva de diverses fonts. Pot ser canalitzada mitjançant el poder i la influència exercida a través d'una estructura governamental, com passa en el cas dels PPP simbòlics; o a través de processos d'estandardització per desenvolupar productes i serveis, com en els partenariats instrumentals; o a través de la confiança en els socis i la voluntat de fer-los sentir *inter pares*, com en el cas dels PPP orgànics.
- Els PPP són processos; per tant, no hi ha un determinisme seqüencial en l'adopció d'un model de governança o un altre. Els PPP poden passar d'un model de governança a un altre sense un ordre preestablert, que dependrà sobretot del poder desenvolupat en les relacions entre els socis, de la necessitat de reinventar el partenariat quan s'estanqui o esdevingui inactiu o de la voluntat de generar un nou partenariat a partir del que hi ha.
- Tanmateix, una tendència es desdibuixa sobre les formes de governança dominants en les diferents fases del desenvolupament d'un partenariat, quan aquest neix amb la voluntat de ser principalment orgànic. Utilitzant un procés seqüencial lògic bàsic, d'acord amb la terminologia de Ring i Van de Ven (1994), la relació al llarg de les formes de col·laboració segueix tres fases: emergència, evolució i dissolució. Durant el procés d'emergència, a causa de la incertesa, la necessitat de buscar alternatives i la construcció de confiança per als vincles futurs, és més fàcil que es desenvolupi amb un PPP orgànic per a la gestió del procés, el desenvolupament de l'estratègia i els acords institucionals. Aquesta afirmació reforça la tesi de Kanter (1994) i Larson (1992) sobre el fet que les relacions al principi són personals i informals i *a posteriori* esdevenen formals i basades en rols. En aquesta fase el flux de recursos és baix, al contrari dels fluxos d'informació, que han de ser alts. En la fase de consolidació del partenariat, la creació de normes i regles de joc s'enfoca cap a la formalització, i la determinació de processos demana una jerarquització del partenariat perquè és el moment del control. Seguint el cicle de vida del partenariat, un cop consolidat, el PPP tendeix a formalitzar els contractes informals amb l'objectiu que la xarxa sobrevisqui als individus. En aquesta fase l'estandardització de la posada en pràctica es desenvolupa gràcies al coneixement entre els actors i la seva capacitat de rendir. Per tant, la relació entre actors públics i privats està llesta per a les regles de mercat, la selecció de proveïdors, l'estipulació de contractes i el control a través d'indicadors de gestió. Coincidint amb Kanter (1994), Lowndes i Skelcher

(1998) i Larson (1992), amb el desplegament de les subhastes, les pliques i els contractes es desenvolupen graus més importants de governança al mercat. Finalment, quan el cicle de vida del partenariat arriba a la maduresa, i per evitar el fracàs d'estratègies formulades, el PPP exigeix transformacions i innovació (encara que sigui per continuar), que, d'acord amb la bibliografia, es desenvolupen més bé en un entorn de governança en xarxa que no pas en jerarquia o mercats.

Aquesta és una primera aproximació derivada de la nostra experiència. Tanmateix, tal com assenyalen Saz-Carranza i Vernis (2006) en la revisió sobre l'estat de la qüestió en l'anàlisi dels processos interorganitzatius que experimenta una xarxa pública, els diferents autors esperen evolucions contradictòries entre les organitzacions al llarg del procés.

- Finalment, fins i tot si el capítol analitza diferents classes de PPP que hi ha, és més alta la possibilitat que el partenariat s'acabi, i a vegades que es dissolgui, que no pas que es mantingui, a causa dels esforços que es demanen a les organitzacions i els actors implicats. Hi ha un risc constant que els interessos individuals portin a una gestió basada en una racionalitat individual en lloc de col·lectiva (Williamson, 1985). Tal com assenyala Parkhe (1993: 794), “les aliances freqüentment conviuen amb la inestabilitat, el rendiment baix i el fracàs, amb una ràtio de mortalitat prop del 70%”. Aquest risc depèn en gran manera del tipus de relació creada entre els socis (els PPP simbòlics i orgànics es caracteritzen per tenir un risc més alt que els PPP de mercat) i de l'entorn operatiu dels PPP (que definiran, dins el context institucional, els incentius per fomentar la participació de les diferents organitzacions).

VII. INNOVACIÓ TECNOLÒGICA I ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

Enric Colet

Aquest capítol ofereix una visió panoràmica dels canvis que ha propiciat la introducció de les TIC en el funcionament habitual de les administracions públiques. Després d'una presentació conceptual del canvi tecnològic, el capítol descriu el pas de l'administració de paper a l'administració electrònica, n'ofereix una definició i n'estableix els fonaments polítics. Finalment, es presenten els temes principals de debat i es conclou amb una referència al rol dels directius públics en la gestió del canvi tecnològic.

INTRODUCCIÓ

Les administracions públiques, com qualsevol activitat humana, s'organitzen d'acord amb la tecnologia disponible en cada moment. Un canvi important de la base tecnològica sobre la qual es fonamenta una organització comporta la possibilitat de transformacions profundes. Les administracions públiques són intenses en informació i, per tant, molt sensibles als canvis tecnològics que afecten la informació i la comunicació. La revolució de les TIC ofereix la possibilitat de repensar les estratègies, els processos, les estructures i els rols personals en les administracions públiques. Un procés com aquest és necessàriament un procés d'aprenentatge per a les organitzacions i les persones, en què les iniciatives d'avui ens ajuden a descobrir el que podem fer demà.

El capítol intenta oferir un panorama dels canvis que ja s'han produït i introduir l'agenda transformadora que es desenvoluparà en els propers anys. En primer lloc, s'expliquen el discurs teòric i la seva plasmació en realitzacions concretes. En segon lloc, es tracten els temes de debat, no per donar-

hi una resposta, sinó per deixar-los plantejats. Finalment, es tracta el rol dels directius públics en tot aquest procés de transformació.

LA TRANSFORMACIÓ TECNOLÒGICA DE LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES

Administració pública i tecnologia

No és gens habitual parlar de tecnologia a l'Administració pública. De fet, en els debats sobre l'Administració pública es parla molt de recursos humans, d'organització dels serveis públics, dels mecanismes de control, d'agenda política, de polítics i gestors, però no es parla gaire de tecnologia i d'innovació tecnològica. En canvi, des d'una perspectiva històrica, el més important que està passant ara a les nostres administracions, allò que ha caracteritzat les administracions públiques de la segona meitat del segle XX i caracteritzarà les de la primera meitat del segle XXI és una revolució tecnològica sense precedents en els últims dos-cents anys, amb una intensitat i una profunditat com mai no s'han vist des de fa més de tres mil cinc-cents anys.

Hi ha àmbits de l'Administració en què la tecnologia ha tingut i té un paper clau, i aquest paper hi és molt evident. Per exemple, en la defensa, és un dels factors determinants de la competitivitat dels militars (vegeu el requadre següent). D'altres exemples són el de les infraestructures hidràuliques i de comunicació i, més recentment, el de la sanitat, en què les innovacions científiques i tecnològiques (diagnòstic per la imatge, robòtica, medicaments, genètica, etc.) produeixen tensions en els serveis públics i exigeixen canvis continuats en l'organització, en la gestió dels recursos humans i en la gestió econòmica. Però hi ha d'altres àmbits en què el paper de la tecnologia no es percep que sigui tan important.

Una mirada a la història per entendre què significa la innovació tecnològica en el sector públic

Un servei públic continuat des del paleolític fins avui és la defensa. La tecnologia militar ha estat clau per mantenir no tan sols el benestar, sinó també la supervivència d'estats, cultures i civilitzacions. Els errors en la gestió de la tecnologia militar, en el procés d'innovació i en l'adopció de noves tecnologies acostumen a acabar en una tragèdia.

D'exemples, n'hi ha molts, des de les cultures que van sucumbir a les armes de bronze o, més tard, a les de ferro, en el que anomenem *les edats del bronze i del ferro*, fins a innovacions rellevants com ara la pólvora, els tancs, l'aviació i, finalment, les tristes armes de destrucció massiva nuclears, químiques i bacteriològiques.

Un exemple més concret és el dels estreps, que fan que un genet pugui recolzar el peu quan és a dalt del cavall, i així mantenir l'equilibri i fer força. Aquesta innovació, que els huns van portar a Europa i que els germànics van adoptar ràpidament, va establir el regnat de la cavalleria als camps de batalla d'Europa des de la batalla d'Adrianòpolis el 378, en què les legions romanes van ser arrasades pels gots, fins a l'aparició de la pólvora mil anys més tard. Els romans no van adoptar els estreps fins un segle més tard, quan va caure l'Imperi Romà d'Occident, és a dir, quan només quedava l'Imperi d'Orient. A ningú no se li poden escapar les conseqüències que la substitució de la infanteria per la cavalleria va tenir en les estructures socials i polítiques de la societat europea durant el mil·lenni que coneixem com a edat mitjana.

La cavalleria, com a tecnologia militar, es va deixar de fer servir a Europa l'any 1939, a la Segona Guerra Mundial, quan els llancers polonesos van carregar inútilment contra les divisions Panzer alemanyes.

Un altre exemple més és el de la batalla naval de Santiago de Cuba, en què l'armada espanyola va ser desfeta per la marina dels Estats Units, que era tecnològicament superior, cosa que va posar fi, de fet, a la presència espanyola a l'hemisferi nord-americà després de més de quatre segles (Sesé, 1995).

La importància de la innovació tecnològica en la defensa explica la forta inversió en R+D dels pressupostos públics dels països occidentals, que és una font de polèmica permanent.

La innovació en el sector públic

En totes les èpoques, les administracions i els serveis públics, igual que totes les altres activitats humanes, es creen i es dissenyen prenent com a base el coneixement científic del moment i la tecnologia disponible. Quan el coneixement i la tecnologia canvien, les organitzacions tenen la possibilitat de canviar la seva base tecnològica. Ara bé, que ho puguin fer no vol dir que ho facin; sempre hi ha organitzacions i societats que prefereixen no canviar, amb els costos competitius que això comporta.

No estan prou estudiats els processos d'innovació del sector públic, ni quins són els incentius i les barreres a la innovació (Hartley, 2005). I, especialment, estan molt poc estudiats els processos d'innovació i d'adopció de la tecnologia. Però el que és clar és que (Colet, 2006):

- Les administracions públiques innoven i adopten tecnologia.
- Els ritmes d'innovació i d'adopció de tecnologia en el sector públic són diferents que en el sector privat.
- Qualsevol organització que innovi genera externalitats que ajuden a innovar d'altres organitzacions. En el cas del sector públic, aquestes externalitats positives sobre la resta de les organitzacions són més importants.
- Els incentius a la innovació són diversos i no n'hi ha cap de determinant per si sol. Per exemple, l'incentiu econòmic, que és tan important en les organitzacions amb ànim de lucre, no té aquest paper crític en les administracions.
- Les barreres a la innovació són molt importants, sobretot en situacions de manca de competència (Drucker, 1985).
- El marc reglamentari de les administracions és una dificultat a l'hora d'implementar les innovacions, però si es gestiona correctament no impedeix el canvi.

El sistema de reconeixement als emprenedors del sector públic és, en general, més feble que els incentius privats.

Exemple d'organització innovadora: UDIAT (Corporació Parc Taulí)

En el camp de la sanitat, hi ha molts exemples d'innovacions i hi ha moltes organitzacions innovadores. La Corporació Sanitària Parc Taulí de Sabadell va néixer els anys vuitanta com a resultat de la fusió de diferents centres sanitaris, promoguda per la Conselleria de Salut. L'any 1992 es va crear la Unitat de Diagnòstic per la Imatge d'Alta Tecnologia (UDIAT) a partir dels diferents serveis de diagnòstics tradicionals dels hospitals: radiologia, anàlisi patològica, etc.

L'any 1999, la Corporació Sanitària Parc Taulí va crear la societat UDIAT Centre Diagnòstic, SA, amb la finalitat d'oferir serveis diagnòstics integrats amb el procés assistencial. Avui, aquesta societat ofereix serveis a la Corporació Vallesana, a l'Hospital de Vic i al sistema sanitari de Castella-la Manxa. Participa en projectes de recerca i de desenvolupament de productes d'alt contingut tecnològic. La capacitat d'innovació d'UDIAT durant quinze anys ha desbordat els diferents marcs de governança de què s'ha anat dotant i obliga a reflexionar sobre l'organització de serveis d'alt contingut tecnològic en el marc del sistema sanitari.

Dimensió organitzativa de l'adopció de la tecnologia

Una de les creences més errònies sobre l'adopció de la tecnologia per part de les administracions públiques⁴⁵ és la idea que aquesta adopció és un problema estrictament tècnic i de tecnòlegs.

D'alguna manera, l'adopció de la tecnologia cal socialitzar-la en el conjunt de les dimensions de les organitzacions públiques, amb els processos, amb els objectius, amb les estratègies i amb els rols dels professionals. La creença més comuna és que, si es canvia de tecnologia, no es canvia ni d'estratègia, ni d'organització, ni de processos. Com a màxim, es pensa que afecta el *com* es fan les coses, però que la tecnologia no canvia mai *què* es fa ni *per què* es fan les coses. Tanmateix, la realitat és ben diferent: els objectius que les administracions es poden fixar, els serveis que es poden crear o que cal eliminar no són independents de la tecnolo-

45. Aquest, de fet, no és un error només del sector públic; les empreses privades moltes vegades també tenen la mateixa idea.

gia disponible. L'enllumenat públic, els trens de rodalies, la conquesta d'Amèrica o la desaparició dels sanatoris de tuberculosos són exemples d'accions i serveis públics que han aparegut o han desaparegut gràcies a un desencadenant tecnològic.

Com és natural, no totes les tecnologies tenen la mateixa incidència: n'hi ha de molt secundàries i d'altres que marquen una revolució tecnològica al sector públic. Avui dia estem vivint una de les revolucions tecnològiques més importants de la història de les administracions públiques: l'adopció de les TIC.

DE L'ADMINISTRACIÓ DE PAPER A L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

El final de l'administració de paper

Les nostres administracions públiques, com totes les del món, han estat construïdes sobre una base tecnològica concreta, sobre les tecnologies del paper, l'escriptura i la impremta. Queden lluny les administracions públiques basades en la tradició oral i el costum. Des de fa dos segles, com a mínim, la nostra Administració és totalment de tradició escrita i basada en la llei. Només algun vestigi, com ara el Tribunal de les Aigües de València, recorda que en altre temps hi va haver una altra base tecnològica sobre la qual es va construir l'Administració. Però avui, per a l'Administració, el que no està escrit en un paper no té valor. Aquest model tecnològic d'Administració pública, que és el que la majoria de polítics, directius públics i funcionaris han après i comprès, és un model tecnològic que ja fa uns quants anys que s'està trencant per donar a llum un nou model d'Administració basat en les TIC, els ordinadors i les telecomunicacions.

De padrons fiscals, legisladors i escribes

Una de les revolucions més importants en tecnologies de la informació a l'Administració va ser quan els estats i les administracions de l'antiguitat van adoptar l'escriptura. El desenvolupament de l'escriptura a l'Orient Mitjà fa més de quatre mil anys va representar una revolució respecte de la capacitat dels estats antics. L'escriptura va dotar les administracions d'una eficiència i una eficiència sense precedents.

En són alguns exemples la capacitat d'establir padrons fiscals i les primeres comptabilitats públiques de Mesopotàmia, que s'han trobat en escriptura cuneïforme enterrades en els palaus derruïts, sobretot d'Assíria, les quals varen significar una millora de les hisendes públiques i del control dels administradors. Com també ho varen significar la capacitat de promulgar lleis escrites, amb l'increment de seguretat jurídica que això representava, malgrat els conflictes socials que l'adopció va representar a les ciutats estat de la Mediterrània, com ara Atenes i Roma. O els escribes d'Egipte, que van crear una administració modèlica en el seu temps, que va mantenir un funcionament regular durant mil·lennis.

Tanmateix, a l'antiguitat ja hi havia veus discordants sobre l'ús de l'escriptura. La més famosa és la de Sòcrates, que Plató recull a *Fedra*.

Problemes pendents de resoldre

Hi ha problemes que l'Administració tradicional no ha resolt i que són reptes per a qualsevol alternativa. Aquests problemes i les tecnologies que els poden solucionar són:

- L'Administració està fragmentada i amb un nivell baix de coordinació. Hi ha diferents nivells d'Administració i diferents administracions especialitzades, que creen una quantitat notable d'organitzacions que tenen competències parcials de problemes dels ciutadans i que no estan gaire coordinades. Les telecomunicacions permeten intercanviar dades i compartir bases de dades entre les diferents administracions.
- Les administracions estan organitzades per serveis especialitzats i no a l'entorn dels problemes dels ciutadans i de les empreses. Des de la Comissió Europea fins a l'ajuntament més petit, s'organitzen per àrees d'especialització i no entorn dels problemes dels ciutadans i

de les empreses, com en el cas del naixement d'una persona o de crear un negoci. El programari permet crear procediments transversals entre diferents departaments especialitzats d'una Administració.

- Els procediments són lents i ineficients. La velocitat de procés de l'Administració és més lenta que la que necessita una societat i una economia modernes. Els ordinadors poden augmentar la velocitat de procés de la informació i els procediments. I l'autoservei és la forma de servei que es percep com la més ràpida, perquè qui marca el ritme és l'usuari.
- Hi ha moltes normes i són poc clares. Automatitzar processos requereix concretar les normes i els sistemes experts permeten gestionar situacions de normes complexes.
- L'accés del ciutadà al servei públic és difícil i costós. Internet i els mòbils són mecanismes d'accés fàcil i menys costosos per als ciutadans.
- Els serveis públics són cars. L'automatització redueix els costos unitaris dels serveis.

Administració pública i informació

Abans de parlar de l'administració electrònica, cal posar de manifest que l'Administració pública és molt intensiva en informació. És una de les branques de l'activitat humana més intensives en informació. Un jutjat, un departament municipal d'urbanisme, una direcció general de pressupostos, una oficina de consum i un servei de beques tenen en comú que només manegen informació. En aquestes oficines, no es fa cap esforç físic que no sigui moure papers o netejar. Són serveis intensius en informació, com també ho són un banc, un despatx d'advocats o un diari. En d'altres serveis es produeix alguna activitat física, però aquesta és molt minoritària davant del treball amb informació. L'atenció sanitària, encara que tingui treball físic, com el que fa el cirurgià al quiròfan o l'auxiliar que atén les necessitats d'un pacient, és molt intensiva en informació, la qual és el fil conductor del diagnòstic i el tractament. Els policies a vegades han de perseguir un delinqüent pels carrers, però l'activitat crítica és la que es fa amb la informació.

Hi ha activitats de les administracions que són molt intensives en treball físic, com ara la neteja dels carrers, la recollida d'escombraries o la construcció d'una carretera, les quals van acompanyades d'activitats amb informació. Normalment, les activitats més intensives en treball físic són

les més subcontractades per les administracions, mentre que aquestes se'n reserven el control, que és intensiu en informació. El fet que l'Administració sigui tan intensiva en informació és la causa que sigui tan sensible a les TIC. I això és el que fa preveure que la revolució tecnològica que hi produeixin les tecnologies modernes serà àmplia i profunda.

Exemple d'administració electrònica: el projecte Ulls de la ciutat de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès

Un problema crític de la gestió de la via pública d'un ajuntament és el manteniment. Al carrer d'una població hi ha milers d'elements de mobiliari urbà que cal conservar, hi ha problemes de neteja, hi ha activitats que es fan al carrer, hi ha obres, etc. Controlar que tot estigui bé és molt difícil. L'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès ha tingut la iniciativa d'intentar fer que els mateixos ciutadans es comprometin a vigilar que la ciutat estigui en ordre.

El projecte Ulls de la ciutat convida tots els ciutadans, ja sigui per Internet, per mitjà del mòbil o per qualsevol altre mitjà, a comunicar qualsevol incidència que observin a la via pública, com ara un fanal fos, un contenidor que fa pudor, una carrer mal senyalitzat, etc. A més, el ciutadà pot demanar que se l'informi de la resolució del problema i pot consultar, en tot moment, l'estat de la incidència. Ulls de la ciutat és un projecte que fa més democràtica la gestió d'un servei públic i pot ajudar a tenir els carrers en ordre, en l'ordre que els ciutadans volen.

L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

Definició i tipus

L'administració electrònica o *e-government* és la construcció de les organitzacions i els serveis públics aprofitant les capacitats de les TIC. Aquesta és una definició molt neutra que no inclou finalitats concretes a la incorporació de l'administració electrònica, la qual cosa seria més apropiada per a una definició política. El quadre que hi ha a continuació inclou diferents definicions, que estableixen finalitats concretes a la creació de l'administració electrònica.

Hi ha quatre tipus principals de projectes d'administració electrònica:

- Serveis adreçats als ciutadans (A2C).
- Serveis adreçats a professionals i empreses (A2B) per als serveis a les empreses.
- Serveis adreçats als empleats públics (A2A).
- Serveis adreçats a d'altres administracions (A2E).

Els serveis finalistes –A2C i A2B– són els que normalment tenen prioritat, per l'efecte que tenen en l'opinió pública, però moltes vegades aquests serveis no disposen del suport adequat entre administracions –A2A– ni doten els professionals del sector públic d'informació i mitjans –A2E–, i acaben tenint poca qualitat i solucionen poc les necessitats públiques.

Com es defineix l'administració electrònica arreu del món

Estats Units: e-Government Act de 2002 (Congrés dels Estats Units, 2002):

«Electronic Government means the use by the Government of web-based Internet applications and other information technologies, combined with processes that implement these technologies, to

- (A) enhance the access to and delivery of Government information and services to the public, other agencies, and other Government entities; or
- (B) bring about improvements in Government operations that may include effectiveness, efficiency, service quality, or transformation. »

Unió Europea (Comissió Europea, 2003*b*):

«e-Government is defined here as the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies.»

OCDE (OCDE, 2003):

«The use of information and communication technologies, and particularly Internet, as a tool to achieve better government.»

Banc Mundial (Banc Mundial, 2005):

«e-Government refers to the use of information and communication technologies to improve the efficiency, effectiveness, transparency and accountability of government.»

Fonaments polítics de l'administració electrònica

A l'apartat anterior, en revisar les definicions, hem observat que les organitzacions polítiques sempre introdueixen finalitats o raons justificatives de l'administració electrònica. Les raons que justifiquen l'administració electrònica es fonamenten en dues línies de pensament polític, que condicionen les polítiques públiques concretes: d'una banda, les polítiques de modernització de les administracions públiques i, de l'altra, les polítiques de la societat de la informació i del coneixement.

Polítiques de modernització de les administracions públiques

Les polítiques de modernització van ser impulsades a final dels anys setanta i principi dels vuitanta pels organismes internacionals, especialment l'OCDE, partint de la hipòtesi que el creixement econòmic depenia, en part, de l'eficiència i l'eficàcia del sector públic. Aquesta necessitat es va fer més palesa quan el creixement de les demandes socials dels estats del benestar a Europa va portar a una situació de dèficits fiscals crònics. Entre d'altres casos, presidències com ara la de Giscard a França a final dels anys setanta i la de Thatcher al Regne Unit (Metcalf i Richards, 1987) als anys vuitanta van impulsar polítiques de modernització. La crisi fiscal del Govern federal nord-americà els anys setanta va portar Carter i Reagan a la presidència amb programes de modernització.

Les polítiques de modernització busquen administracions més eficients i eficaces, i alhora més transparents i responsables de la seva actuació. Una de les línies clau era orientar les administracions cap al ciutadà (OCDE, 1987). Aquestes polítiques han experimentat un cert bloqueig a causa de les resistències de l'*statu quo*, especialment dels grups que es beneficien de les ineficiències de l'Administració o que es poden sentir amenaçats pel canvi. Moltes vegades, tant els modernitzadors com els seus antagonistes les han confós amb polítiques de reducció dels serveis públics. Un problema més conceptual, però no menys important, és la introducció de la lògica i les tècniques del *management*, que els detractors han vist com a privades i que, al marge dels errors de translació dels instruments, crec que han estat contestades des de posicions més ideològiques que no pas sobre la base dels resultats empírics de les experiències.

Tot això comporta que, vint-i-cinc anys més tard, les polítiques de modernització continuïn estan vigents, com ho demostren les finalitats de la majoria de polítiques i projectes d'administració electrònica. Un

document significatiu atès el moment en què es va produir –just abans del naixement d’Internet com a fenomen social– és l’Informe Gore sobre la modernització de l’Administració federal nord-americana, el qual ha inspirat moltes de les polítiques posteriors de l’administració electrònica (Gore, 1993). L’avantatge dels projectes de l’administració electrònica per implementar polítiques de modernització és que permeten descongelar amb més facilitat les situacions que s’han de canviar que si se segueixen altres camins. Els *stakeholders* tendeixen a acceptar amb menys resistències els projectes de modernització tecnològica, en què la discussió ideològica és més baixa i, el canvi, en termes reals, acostuma a ser més gran.

Polítiques de la societat de la informació o del coneixement

Les polítiques de la societat de la informació tenen l’origen en l’aparició de la informàtica de consum, especialment l’ordinador personal (PC), però no és fins a l’aparició de l’ús social d’Internet que adopten la dimensió actual. De la primera etapa destaca l’Informe Nora-Minc, que el president Giscard va encarregar al final dels anys setanta i que va donar uns resultats tan remarcables (Nora i Minc, 1980). A partir de mitjan anys noranta, amb l’eclosió d’Internet, tots els països van fer plans sobre la societat de la informació a partir de la premissa de la construcció de la societat del futur, una economia qualitativament i quantitativament més avançada i, en el cas d’Europa, una societat de la inclusió millor.

Un pilar essencial, amb consens entre els especialistes des del primer moment, és que el paper del sector públic és clau per decantar el sector privat i la societat cap al desenvolupament tecnològic i l’economia del coneixement. Des d’aquesta perspectiva, l’administració electrònica és un imperatiu de l’Estat, davant de l’economia i la societat (The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, 2000). Malgrat les fluctuacions de la bombolla tecnològica, les polítiques de la societat de la informació s’han convertit en un element clau de l’agenda política dels estats. La força d’aquestes polítiques es palesa en els països emergents d’Àsia. En el cas d’Europa, aquestes polítiques són un dels pilars bàsics de l’estratègia de Lisboa, que no acaba de reeixir però que continua essent l’estratègia econòmica per construir l’Europa del futur (European Commission, 2003a).

Administració i governança electrònica

Hi ha dues paraules angleses, *e-government* i *e-governance* (administració electrònica i governança electrònica), que es fan servir sovint com a sinònimes.

El terme *e-governance* té l'origen en el concepte de governança, que han introduït els organismes internacionals dedicats al desenvolupament (Banc Mundial, OCDE, BID, PNUD, etc.) i que tendeixen a adoptar els intel·lectuals i els col·lectius preocupats per l'impacte social de les tecnologies de la informació: per exemple, Manuel Castells (Castells, 2005). *Governance* o governança es refereix al conjunt d'institucions (organitzacions o no), públiques i privades, que regeixen i disciplinen les activitats col·lectives (Keohane i Nye, 2001). L'*e-governance* cobreix, per tant, les interrelacions entre els agents socials sobre l'agenda política i la creació i modificació d'institucions, com ara l'efecte de l'ús de les tecnologies de la informació (discussions sobre *e-democracy*, moviments socials en la xarxa, etc.), que no són matèries de l'administració electrònica, la qual se circumscriu a l'acció dels organismes públics.

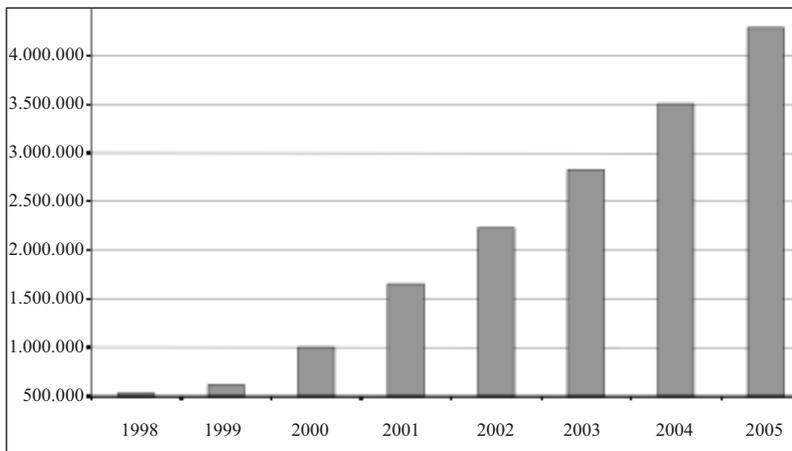
Exemple d'administració electrònica: l'AEAT i l'impost sobre la renda

Un exemple de transformació d'una administració cap a l'administració electrònica és el cas de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT). L'any 1999 es va començar a poder presentar per Internet la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). En el gràfic adjunt, es pot veure l'evolució des de poc més de vint mil declaracions el primer any fins a gairebé quatre milions l'última campanya, cosa que representa el 18,8% del total de declaracions.

Per arribar en aquest punt, l'AEAT ha hagut de fer un llarg viatge: primer, va establir l'autoliquidació a principi dels anys vuitanta; després, va crear el programa PADRE per facilitar la declaració per ordinador, i, finalment, l'any 1996 va inaugurar el web institucional. Des de l'any 1999, els serveis als ciutadans sobre la declaració de la renda per Internet han anat creixent. L'última campanya ha permès que els declarants es puguin baixar les dades que l'AEAT té dels contribuents i traspasar-les directament al programa PADRE. La raó d'aquest procés és molt clara: facilitar la feina als ciutadans, reduir els costos de gravar les declaracions i reduir els errors. El procés no ha estat exempt de riscos. El més important va ser al principi, quan la presentació telemàtica es va suportar amb la signatura electrònica sense cap llei que l'emparés. El procés ha tingut col·laboradors crítics, com ara els de la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre (FNMT), que ha gestionat les signatures electròniques. Un altre aspecte és la incentivació de les declaracions per Internet, que ofereix una tramitació més ràpida de les devolucions. La declaració de l'IRPF per Internet és només un exemple de l'estratègia de gestió d'impostos de l'AEAT, que afecta tots els impostos i, especialment, els de les empreses.

E-government i *e-governance* tenen interferències importants i fronteres difícils d'establir. Per exemple, en l'àmbit de la participació ciutadana. Per comprendre millor aquest problema, em remeto a la introducció d'aquest llibre, en què el professor Francisco Longo fa un aclariment conceptual sobre la governança i la gestió pública.

Figura 12. Declaracions d'IRPF per Internet



Font: elaboració pròpia a partir de dades de www.aeat.es

ELS TEMES DE DEBAT DE L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

La desterritorialització

És evident que l'autoritat dels governs està limitada pel territori, que les xarxes de telecomunicacions s'han construït superant fronteres i que la tecnologia actual ja és pràcticament impossible de territorialitzar. Aquesta contradicció genera problemes en un nombre creixent de serveis i organismes públics, com és el cas, per exemple, del control del joc i la protecció dels ludòpates, el control dels fàrmacs, etc. Els mitjans de comunicació es fan ressò periòdicament del problema. Però el repte que els poders públics afronten és immens en tots els terrenys en què no es poden vincular persones o coses al territori. El concepte de residència i nacionalitat, el sistema fiscal o l'accés als serveis públics són exemples de sistemes basats en la vinculació al territori, que s'està desfent.

Davant d'aquest problema, es plategen tres camins:

- Fer servir el poder dels estats per coartar la llibertat de circulació de les telecomunicacions, la qual cosa és possible en les que es basen en

el cable, però és inviable en les que fan servir l'espai radioelèctric. Alguns estats totalitaris intenten seguir una estratègia d'aquest tipus, combinada amb el control de les empreses i els particulars, com és habitual en aquest tipus de règims.

- Tornar a una territorialitat, però ara de base global, fent servir els organismes internacionals i els acords entre governs.
- Buscar estratègies diferents de la territorialitat i, per tant, innovar d'arrel.

L'Administració interactiva

Internet és essencialment comunicació i interacció; per tant, és una tecnologia de participació. I el mòbil també ho és. En principi, són eines fantàstiques d'accés als serveis públics; però, es pot esperar que la participació només es doni en els casos previstos o, de fet, tendirà a desbordar l'Administració? Un sistema interactiu, al revés dels sistemes unidireccionals de difusió, permet la interacció per definició, i, de fet, tant Internet com els mòbils s'utilitzen per interactuar. L'Administració no quedarà al marge d'aquesta tendència. És on es desenvolupa el camp central de l'*e-governance*. Aquest és el camp de discussió sobre la participació, el poder, la creació de les polítiques públiques, el paper de les comunitats virtuals (Castells, 2005).

Conceptualment, el raonament és simple. Els costos de coordinació s'han reduït gràcies a Internet i els mòbils, en què tothom es pot coordinar amb tothom, de manera que el monopoli de la capacitat de coordinació de l'Estat o dels grups econòmicament poderosos s'ha enfonsat. Com utilitzarà la societat aquesta nova possibilitat? Ja n'hi ha algun exemple, com ara la coordinació dels grups "antiglobalització". S'obre un camp apassionant en què la discussió sobre la democràcia representativa és només un element del debat. Però, en el camp de l'administració electrònica, el problema és clar: com s'introdueix la interacció a l'Administració si tradicionalment ha estat tan poc interactiva?

Accés i transparència: una nova cultura de la informació

James Madison deia, ara fa uns dos-cents anys, que un govern democràtic sense que el poble tingui informació, o els mitjans per aconseguir-la, és el preàmbul d'una farsa o d'una tragèdia, o de totes dues coses alhora. I afegia que el coneixement sempre governarà sobre la ignorància i que les

persones que volen ser els seus propis governants s'han d'armar amb el poder que dóna el coneixement. Internet és un espai de llibertat d'informació i de lliure circulació d'idees, però també és un espai de transparència. El Banc Mundial, en la seva definició d'administració electrònica, remarca l'aspecte que possibilita millorar la transparència i la rendició de comptes (*accountability*) (Banc Mundial, 2005).

L'administració electrònica elimina els costos de fer pública la informació de l'Administració, que, per la seva naturalesa, és pública. Ja no hi ha raons econòmiques que permetin l'obscurantisme. A l'era d'Internet, qui no permet que el públic accedeixi a un document és que està practicant l'obstrucció a l'accés legítim dels ciutadans. La cultura de la informació de les administracions públiques ha de canviar radicalment. Sobretot en un país en què, independentment del govern, es produeix l'apagada estadística. Un país que encara té hàbits predemocràtics en l'administració de la informació. El quadre següent pot ajudar a fer que l'Administració sigui més transparent.

Recomanacions per a una administració transparent

Primera. Publicar tots els documents i les estadístiques a Internet, tant si són favorables com si no ho són.

Segona. Fer accessibles des de la xarxa totes les bases de dades estadístiques perquè els ciutadans puguin analitzar-les.

Tercera. Donar accés als ciutadans a les bases de dades de gestió: pressupostos i comptabilitat públics, ordres del dia i acords dels òrgans de govern, i a totes les altres específiques.

Quarta. Només restringir la informació que, d'acord amb una norma, estigui catalogada com a secreta o la publicació de la qual pugui vulnerar un dret fonamental, com ara la protecció de dades personals.

La multicanalitat en la relació amb els usuaris dels serveis públics

Una dimensió de l'administració electrònica és la capacitat per relacionar-se amb la societat (ciutadans, usuaris dels serveis, turistes, empreses, periodistes, altres administracions, etc.) mitjançant molts canals. Els canals tradicionals són les oficines d'atenció al públic i el correu. Els nous canals possibles són:

- El telèfon.
- Internet.
- El telèfon mòbil, mitjançant els sistemes de dades (SMS, WAP i tots els serveis de tercera generació).
- La televisió interactiva (TDT, etc.)

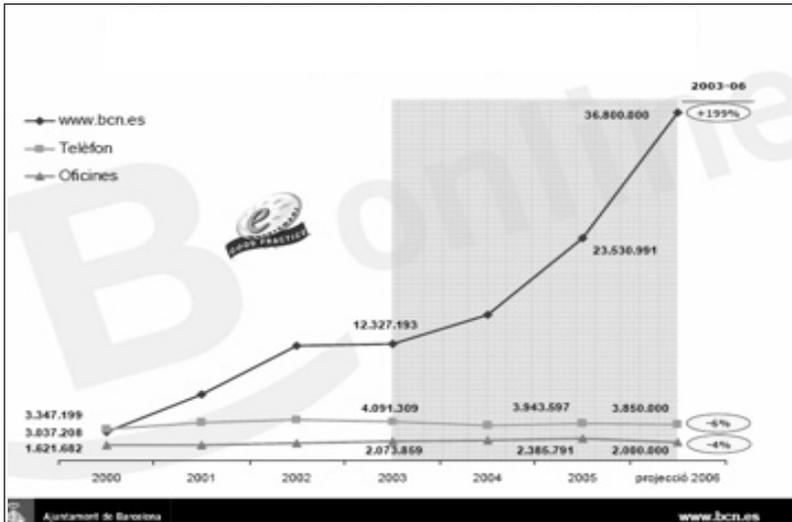
Per tant, l'administració electrònica neix amb una explosió de canals, amb la "multicanalitat". La multicanalitat requereix reorganitzar els serveis públics d'una institució per poder atendre els usuaris dels serveis pel canal que triïn i preveure l'eventualitat que saltin d'un canal a un altre. Tècnicament, exigeix crear un servei d'administració (*back office*) comú per a tots els canals, que operi automàticament les 24 hores del dia i els 365 dies de l'any.

Exemple d'administració electrònica: Ajuntament de Barcelona, tràmits en línia

En l'oferta de serveis per Internet, hi ha un gran nombre d'ajuntaments que han fet un gran esforç per facilitar els tràmits administratius a la xarxa. L'Ajuntament de Barcelona n'és un exemple prou reconegut (Castells i Oller, 2004) per poder fer-ne l'anàlisi. Barcelona va començar amb els tràmits basats en les telecomunicacions molt abans de la generalització d'Internet, amb les oficines d'atenció al ciutadà, on la xarxa de telecomunicacions de l'Ajuntament permetia atendre els ciutadans de manera descentralitzada. Aquesta tendència va continuar amb el servei telefònic (el 010) i, finalment, amb Internet.

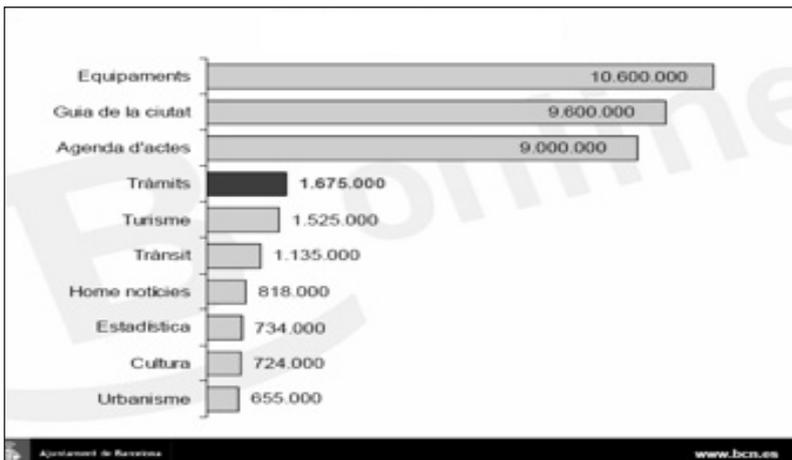
Aquest procés ha estat una revolució per a l'Ajuntament en la forma de prestar serveis. Ha significat crear múltiples canals per comunicar-se amb el ciutadà i que sigui aquest qui triï com es relaciona amb l'Ajuntament. Però, sobretot, ha estat i és una revolució que obliga a redissenyar tots els tràmits de l'Administració municipal pensant que les formes de relació s'han de poder fer en tots els canals. Les últimes dades de l'Ajuntament de Barcelona mostren que els ciutadans van optant progressivament pels nous canals, en detriment dels tradicionals. La voluntat d'oferir un servei més proper al ciutadà ha sostingut un conjunt d'innovacions en un procés continuat d'aprenentatge que encara no s'ha esgotat. Al gràfic següent s'il·lustren els serveis que s'utilitzen més per Internet.

Figura 13. Sistema multicanal d'atenció al ciutadà (projecció 2006)



Font: Ajuntament de Barcelona

Figura 14. Rànquing de serveis



Font: Ajuntament de Barcelona

Autoservei, personalització i protecció de dades personals

Una administració electrònica eficaç necessita poder treballar amb dades personals, que permetin crear autoserveis, serveis personalitzats i accés als expedients que afecten cadascú (audiència a la persona interessada). El fet que l'Administració pública manegi grans quantitats de dades personals pot entrar en conflicte amb la protecció de dades personals. De fet, es produeix una tensió dialèctica entre la utilització de les dades personals per millorar els serveis i la protecció de la privacitat. La solució sempre ha de ser d'equilibri: en alguns casos, obtenir l'habilitació legal per fer servir les dades personals i, en altres casos, renunciar a oferir serveis personalitzats per protegir l'àmbit de privacitat dels ciutadans.

Projectes d'història clínica compartida o unificada

Un dels objectius que els sistemes públics de salut ambicionen més és la història clínica compartida o unificada. Conceptualment, cada malalt té una història clínica, que és tota la informació mèdica rellevant d'aquella persona, des que neix fins que es mor. És clar que la propietat de la història és del pacient, però, a la pràctica, aquesta història es troba repartida en els arxius, en paper o electrònics, dels metges, dels centres de salut, dels hospitals, dels laboratoris, etc. Està absolutament fragmentada.

Cada cop que va al metge, el pacient es veu obligat a explicar el seu historial al nou facultatiu, especialment les dades més rellevants. Una millora dels serveis de salut consisteix a poder unificar en una sola base de dades tota la seva història clínica (història unificada) o a poder accedir, mitjançant les telecomunicacions, a totes les bases de dades on hi ha parts de l'expedient mèdic (història compartida). Amb eines d'aquest tipus, és indubtable que la qualitat assistencial millorarà.

A Andalusia, el projecte Diraya intenta unificar la història clínica dels usuaris del Servei Andalús de Salut (SAS). A Catalunya, hi ha un projecte d'història clínica compartida entre els pacients del Servei Català de la Salut (Cat-Salut), en principi. Al Regne Unit, el NHS intenta construir un sistema mixt. Ara bé, perquè aquests projectes siguin efectius es requereixen una gran quantitat de dades personals molt sensibles i, alhora, un nivell de confidencialitat i de protecció de dades personal molt alt.

La nova dimensió de la tecnoestructura

Una administració intensiva en tecnologies de la informació i la comunicació és una administració en què la tecnoestructura és molt gran i crítica, i hi ha poc personal administratiu. Aquesta dinàmica afecta els serveis administratius, però també els serveis finalistes, com ara l'ensenyament o la sanitat, en què l'automatització de processos i la gestió del coneixement comporten més tecnoestructura i la reorganització del treball en equips. Per exemple, personalitzar els processos d'aprenentatge a l'ensenyament requereix crear més material pedagògic i més estratègies d'aprenentatge, com també donar més suport als mestres, cosa que vol dir més tecnoestructura i, al mateix temps, que la feina del mestre es converteix en una feina més d'equip i menys individual.

L'habilitat de l'Administració per canviar els seus models organitzatius i de recursos humans determinarà la capacitat per crear tecnoestructures. Les organitzacions que siguin incapaces de crear les seves tecnoestructures tendiran a externalitzar-les i, per tant, a externalitzar els elements més "intel·ligents" dels serveis públics, i tot això per conservar la base burocràtica!

Redisseny de processos

Com ja s'ha vist, l'imperatiu de redissenyar els processos pensant que els serveis es poden prestar de forma diferent és crític. Amb els anys, caldrà redissenyar tots els processos, segurament en diverses etapes de diferent intensitat. És difícil no trobar un procés burocràtic que no es pugui posar en qüestió seguint els principis de Hammer (Hammer, 1991).

Creació de sistemes i xarxes interadministratives

La necessitat d'intercanviar informació entre administracions i d'establir processos interadministratius obliga a crear una infraestructura interadministrativa que permeti l'intercanvi de dades.

Aquesta infraestructura pot consistir en:

- Estàndards d'intercanvi directe de dades⁴⁶ entre administracions.

46. EDI (*electronic data interchange* o intercanvi electrònic de dades) basats en XML.

- Centres neutres de transferència de dades.
- Bases de dades compartides.
- Centre de serveis compartits que permeti gestionar un procés compartit entre diferents administracions.
- Altres formes de cooperació.

Totes aquestes infraestructures han de tenir el suport institucional, ja sigui per mitjà de consorcis o agències, o sota el paraigua d'una Administració superior.

Una de les tasques clau és integrar en el sistema de l'administració electrònica els grans registres, la majoria dels quals es van crear al segle XIX: el civil, el mercantil, el de la propietat, etc. Aquests registres contenen l'arrel de les dades compartides entre les administracions. El model de duplicar registres que es va seguir a la segona meitat del segle XX ha estat una política ineficaç i ineficient que caldria no repetir. En són un exemple: el registre de la propietat, el cadastre del Ministeri d'Hisenda i els inventaris de béns immobles dels ajuntaments i altres administracions.

En el cas espanyol, hi ha dues dificultats afegides, que probablement són la causa del retard dels projectes interadministratius:

El repartiment de competències que la Constitució espanyola de 1978 estableix tendeix a repartir una mateixa competència entre diferents nivells d'administració en comptes de repartir competències senceres entre administracions. Aquest model requereix molta cooperació i, alhora, exigeix molts aclariments i molt acord per poder col·laborar sense entrebancs.

El procés polític de descentralització i, per tant, de conflicte de competències que es va generar a partir de la Constitució de 1978, i que encara no està normalitzat, no és el clima idoni per a la cooperació i, per tant, es requereix un plus d'esforç que no caldria fer en un altre moment històric o en altres països.

Les disfuncions amb l'administració de paper

Les transformacions de les tecnologies de la informació requereixen un model d'Administració diferent del que tenim, que es basa en el paradigma de la modernitat, i que es va concebre amb tecnologies diferents. És com pretendre que els camins de carro serveixin per al TGV o que el ferrer arregli cotxes només perquè ferrava els cavalls! El canvi tecnològic en la informació i el coneixement requereix canvis en les polítiques de recursos humans, de la funció pública, del procediment administratiu

i de les bases d'organització de l'Administració pública. Tots aquests elements han de ser coherents entre ells perquè puguin conviure amb harmonia.

ELS DIRECTIUS PÚBLICS I L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

Desconstrucció i reconstrucció dels serveis públics

L'aparició de les noves tecnologies permet als directius públics repen-sar els serveis públics amb menys limitacions que en cap època anterior. Podem desconstruir els serveis públics alliberant-los de les limitacions de les tecnologies preexistents i reconstruint-los d'una forma més eficaç i eficient. Un exemple d'aquesta dinàmica és el que l'Agència Tributària espanyola està seguint des dels anys vuitanta, en què l'ús intel·ligent de la tecnologia i de la informació permet dinàmiques de desconstrucció i reconstrucció inter-essants, com en el cas de l'IRPF.

La reserva més gran de processos desconstruïbles està en la gran quan-titat de processos administratius fragmentats per raons organitzatives i que obeeixen a una sola necessitat dels ciutadans. Per exemple, l'obertura d'una botiga, la constitució d'una empresa o el naixement d'un fill obliguen a fer tota una sèrie de procediments. De fet, amb el temps caldrà desconstruir la majoria dels processos administratius subordinats a l'organigrama de com-petències, perquè la tecnologia actual permet que existeixin processos i organitzacions que no es determinin entre si. Des dels plantejaments ini-cials de Hammer (Hammer, 1991) fins a les perspectives actuals, s'ha avan-çat molt en el camí conceptual per tal de donar suport a aquesta transfor-mació. La desconstrucció i la reconstrucció dels serveis públics, només amb el que coneixem actualment, és un programa d'actuació que ocuparà, com a mínim, una generació de directius públics.

La complexitat públicoprivada de la gestió de l'administració electrònica

Pràcticament totes les administracions creen la seva administració elec-trònica amb projectes en col·laboració amb empreses privades. Per tant, la gestió de l'administració electrònica s'ha convertit en una àrea de cooper-a-ció intensiva públicoprivada. A vegades, els socis privats són ocasionals, però d'altres vegades són estratègics i a llarg termini. Els directius públics

només poden gestionar satisfactòriament projectes d'administració electrònica si tenen les eines i les habilitats necessàries per a aquest tipus de gestió relacional. L'administració electrònica és un cas de gestió públicoprivada, que es tracta amb detall al capítol 5.

La governança de l'administració electrònica

Una administració electrònica és una organització en què el gruix de les relacions amb els usuaris dels serveis i els ciutadans depèn dels sistemes i de la tecnologia. Per tant, la capacitat de governar els sistemes i la tecnologia esdevé un element crític de la gestió pública. La seguretat, la protecció de les dades, la gestió de la continuïtat dels serveis i d'altres es converteixen en elements crítics de l'agenda dels directius públics i dels polítics amb responsabilitat de govern.

El lideratge transformador és una condició necessària perquè l'administració electrònica sigui viable. Al capítol 3 d'aquest llibre s'ha tractat amb detall el lideratge com a factor clau de les polítiques de millora i transformació.

CONCLUSIONS

Administració pública i innovació tecnològica

Les administracions públiques, com totes les organitzacions, necessiten innovar i canviar per tal d'adaptar-se a un entorn canviant. Al llarg de la història, el sector públic ha innovat, també tecnològicament.

La clau de la innovació és disposar de líders innovadors o emprenedors i crear les condicions per a la innovació.

L'adopció de la tecnologia en l'Administració és essencialment una qüestió organitzativa i de directius públics, perquè els aspectes clau són encaixar-la en l'estratègia, en l'organització, en els processos i en les persones.

Administració electrònica o *e-government*

El canvi tecnològic més important des de fa cinquanta anys i en els propers anys és la substitució de l'administració basada en la tecnologia del paper per l'administració electrònica.

L'administració electrònica pot resoldre els problemes històrics que l'Administració arrossega i fer unes organitzacions públiques més centrades en el ciutadà.

La clau de l'impacte de les TIC en l'Administració és que aquesta és intensiva en informació.

Les polítiques públiques que impulsen l'administració electrònica són les polítiques de modernització de l'Administració i les polítiques de construcció de la societat de la informació i el coneixement.

L'*e-governance* o governança electrònica és un concepte més ampli, que es preocupa de com les xarxes modifiquen l'acció dels agents polítics i els ciutadans i, per tant, de com canvia la democràcia. L'administració electrònica seria una part de la governança electrònica.

Els temes principals de debat entorn de l'administració electrònica, i que afecten el paper de l'Administració a la societat, són el problema de la territorialitat, la recerca del que significa una administració interactiva i la dimensió de la transparència.

Els temes de debat sobre com és i com ha de ser l'administració electrònica se centren en la gestió de la multicanalitat i el conflicte entre la personalització i la protecció de les dades.

Finalment, el servei d'administració (*back office*) de l'administració electrònica requereix plantejar-se tres temes crítics: el paper de la tecnoestructura, el redisseny de processos i la necessitat de crear sistemes i xarxes interadministratives.

El paper dels directius públics

Al llarg del capítol, ha quedat clar que els projectes d'administració electrònica són inviàbles sense lideratge. Calen líders transformadors que portin l'Administració a travessar les portes d'una nova era: la de la societat de la informació i el coneixement.

VIII. LIDERAR EN L'ÀMBIT PÚBLIC

Carlos Losada

El capítol s'aproxima a una definició de lideratge que considera les peculiaritats que aporta l'àmbit públic i el polític. S'aborden, en primer lloc, les evidències que es coneixen sobre el lideratge i que resumeixen el coneixement rellevant per al lideratge en l'àmbit públic. Després es proposa orientar el lector en les competències més rellevants que cal desenvolupar per millorar el lideratge i se l'adverteix de les modes, especialment de l'admiració pel lideratge carismàtic. S'aborda la qüestió essencial del context: com les circumstàncies en les quals s'exerceix el lideratge delimiten la seva contribució i la manera en què s'exerceix, i s'aprofundeix en com el context publicopolític afecta el lideratge. Es conclou amb unes recomanacions a manera de resum.

INTRODUCCIÓ: LA NECESSITAT DEL LIDERATGE

L'objectiu d'aquest capítol és facilitar al lector, especialment al que exerceix càrrecs directius, una millor comprensió de la funció de liderar en l'àmbit públic. Comprendre permet millorar. El capítol, alhora, vol destacar la importància del *rol del lideratge* com a component rellevant que és present en tota la direcció pública. Al mateix temps, vol ser un article desmitificador de la figura del líder com a figura carismàtica.

Per aconseguir aquesta finalitat es recull, sense citar-ne exhaustivament les fonts, part del coneixement en aquesta matèria que pot ser útil per al directiu públic. No es pretén aportar novetats (per bé que es faran servir algunes dades no publicades fins ara), sinó posar a disposició del lector el coneixement actual que hi ha sobre el lideratge i que, alhora, sigui útil i rellevant per al directiu públic.

Hem vist en els capítols anteriors, i veurem en els pròxims, les possibilitats de millora de l'acció pública. Fer política, portar a cap una acció de govern o, senzillament, garantir la prestació eficaç i eficient d'un servei públic, sempre impliquen transformar la realitat, canviar (se suposa que per millorar) aquesta realitat. Transformar la realitat passa per mobilitzar els recursos que tenim per poder fer impacte en aquesta realitat i transformarla: per aconseguir-ho, s'accepta que el lideratge (polític o directiu) és del tot necessari. Per contra, quan no aconseguim mobilitzar aquests recursos, o ho fem de manera insuficient, acudim a una mateixa excusa: hi ha manca de lideratge. El lideratge és com una caixa negra que és capaç d'explicar èxits i fracassos en l'acció pública.

Qualsevol situació, especialment les més complexes (per exemple, la gestió de la immigració, l'escassetat energètica, la defensa del medi ambient...), si no es millora és perquè hi ha una confrontació d'interessos i poders que prefereixen la situació actual a una hipotètica situació millor (com a mal menor, o per estar en situació de privilegi...). En aquesta mena de situació, en què hi ha un *statu quo* instal·lat, el lideratge és un instrument que pot *desestabilitzar* la situació per orientar-la cap a un altre estadi que aportí més valor a la societat.

La finalitat última és facilitar l'exercici de la funció directiva mitjançant una comprensió més àmplia de la funció de lideratge per afavorir, en definitiva, una millor direcció pública.

Per aconseguir aquesta finalitat, el capítol s'estructura de la manera següent:

En primer lloc (apartat 2), s'esbossa una primera definició de lideratge tot assenyalant ja que l'àmbit públic i l'àmbit polític caracteritzen de manera específica l'exercici del lideratge quan es desenvolupa en aquests àmbits. Tot seguit (apartat 3), s'aborden les *evidències* que es coneixen sobre el lideratge: es resumeix en nou proposicions el coneixement que hi ha sobre el lideratge actualment i que té fonament empíric "solvent". El pas següent (apartat 4), un cop establert el concepte i *el que sabem* sobre lideratge, pretén fer una contribució pràctica: orientar el lector en aquelles competències més rellevants que cal desenvolupar per millorar el lideratge. Després (apartat 5), s'adverteix de les *modes*, especialment de l'admiració pel lideratge carismàtic. A continuació (apartat 6), s'aborda el tema essencial del context: com les circumstàncies en les quals s'exerceix el lideratge delimiten la seva contribució i la manera en què s'exerceix. Aquí es reprèn el que s'ha apuntat en l'apartat 2 per aprofundir i fer útil

el coneixement actual: com el context publicopolític afecta el lideratge. Es conclou amb unes recomanacions a manera de resum.⁴⁷

APROXIMACIÓ AL CONTINGUT DE LA FUNCIÓ DE LIDERAR. LIDERAR EN L'ÀMBIT PÚBLIC. EL LIDERATGE POLÍTIC

Contràriament a l'escassetat de reflexions sobre la direcció pública al llarg de la història recent, pel que fa al lideratge hi ha referències escrites i reflexions teòriques molt antigues i abundants: en els documents egipcis, en l'*Antic testament*, en els *Upanishads*, en la *Iliada*, en l'*Odissea*, en la *Cançó de Rotllan*, en les sagues d'Islàndia, etc. S'han localitzat textos amb una antiguitat de més de cinc mil anys, en concret, els textos de l'Egipte clàssic. S'han trobat referències cap al 2300 a. de C. en les quals, com a qualitats del faraó per al bon govern, s'assenyalen l'autoritat, la percepció i la justícia. Es poden trobar referències anàlogues en els clàssics xinesos, grecs, etc.

En general, el concepte de *lideratge* varia extraordinàriament d'uns autors a uns altres. Bass,⁴⁸ en l'obra *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership*, que conté més de set mil referències bibliogràfiques, arriba a afirmar que *hi ha gairebé tantes definicions com persones han intentat definir el concepte* (1990: 11).

En aquesta obra es defineix el lideratge com la interacció (influència)⁴⁹ entre dos o més membres d'un grup, interacció que implica normalment l'estructuració (o reestructuració) de les percepcions i expectatives dels membres d'un grup i la modificació dels comportaments dels involucrats. *Els líders són els agents d'aquest canvi*: persones els actes de les quals afecten altres persones més que els actes d'altres persones les afecten a elles.

47. En aquest capítol no s'aprofundeix en una qüestió capital per al lideratge: el component axiològic en l'exercici del lideratge. No tot lideratge és positiu: n'hi ha de negatius, tòxics, no tan sols pels valors i finalitats que busquen, sinó també per la manera com s'exerceixen. Si s'analitza amb profunditat, totes les asseveracions del capítol tenen implicacions axiològiques. Com que aquesta no és la finalitat del capítol, no s'hi aprofundirà, però cal afirmar des del principi i de manera clara que, com que el lideratge és una activitat que es fonamenta en la relació interpersonal, els elements valoratius són essència mateix del lideratge.

48. En aquest apartat segueixo Bass (1990), incloent-hi les referències bibliogràfiques.

49. La interacció/influència pressuposa poder. Aquest pot néixer de l'autoritat formal (en les organitzacions) i del lideratge que complementa aquesta autoritat i que, en part, en neix.

Aquesta interacció té un component bàsic: *la relació interpersonal*. Aquest és un dels elements diferenciadors de la funció de lideratge respecte a altres facetes del fet de dirigir. El lideratge busca la transformació de la realitat –impactar en la realitat– *mitjançant altres persones*. El *canvi buscat* es produeix mitjançant el canvi que les persones experimenten (en percepcions, en expectatives, en les motivacions...) quan interactuen amb el líder i, en conseqüència, actuen d'una determinada manera.

Ens circumscriurem, a continuació, al lideratge que té lloc en les organitzacions i que ha de ser exercit pel directiu públic des de la seva posició. Deixem fora, doncs, els lideratges en grups informals dins i fora de les organitzacions.

Per mitjà d'aquesta relació interpersonal, el directiu públic busca *orientar* els diversos involucrats en la política pública en una determinada direcció i, sobretot, motivar-los perquè es *mobilitzin en aquesta direcció*. *Orientar* i *motivar* són les dues aportacions clau del lideratge a l'organització en què s'exerceix.

Orientar té a veure amb:

- *Crear/recrear la visió del que ha de ser el servei o de la finalitat política pública*: es tradueix per comprendre les necessitats dels ciutadans, usuaris, dels *stakeholders*, de la societat, i tenir o ser capaç de construir una proposta de futur atractiva i exigent, però possible. No significa adaptar-se a les necessitats de la societat. De vegades consisteix a transformar-les.
- *Encaminar l'estratègia per fer possible la política pública*: identificar els factors clau de l'èxit, establir els objectius i el camí que cal emprendre. Són capacitats que van més enllà de la mera activitat de planificació. Tota aquesta activitat no està vinculada amb senzilles capacitats de caràcter analític. Té un component relacionat amb factors afectius/emocionals.
- Aportar la iniciativa, provocar acció.

Motivar té a veure amb:

- *El desenvolupament de les persones*: articular les necessitats, interessos i afectes dels individus amb les de l'organització (o amb la política pública, si s'escau) afavorint i construint els elements d'interès comú i que fonamentin la motivació.

- *La creació d'equip*: acceptant les limitacions pròpies de l'entorn públic, crear un equip que se senti com a tal i comparteixi el projecte públic (objectius del servei, de la política...).
- *L'impuls de la cultura organitzativa desitjada*: en l'àmbit organitzatiu, el líder ha d'afavorir la cultura necessària. La cultura fa que les persones vegin clarament què s'ha de fer i què no s'ha de fer, quines prioritats hi ha, i que es desenvolupin uns comportaments que s'entenguin a tota l'organització i que ajudin a la consecució de la visió i l'estratègia.

Feta aquesta primera aproximació al concepte de liderar i a la seva *utilitat* dins les organitzacions públiques, val la pena que, per acabar de delimitar-ho, ens preguntem: dirigir és igual que liderar? Pel que hem dit fins ara, la resposta seria negativa. No són pocs els autors i experts a qui agrada reduir la funció de dirigir a la de liderar, o contraposar els conceptes *dirigir* (o gestionar) i *liderar*. No és convenient reduir la *direcció* a la funció de lideratge. *Dirigir* és quelcom més ampli i ultrapassa les relacions interpersonals en què es fonamenta el lideratge. *Dirigir* tradicionalment s'ha definit com el conjunt d'activitats que activen i disposen (utilitzen) d'un conjunt de recursos (entesos aquests en un sentit molt ampli: recursos econòmics, persones, reputació, temps directiu...) orientant-los a la consecució d'un determinat fi o resultat. No és el moment de reflexionar globalment sobre què és dirigir, però moltes funcions de les activitats que ho componen tenen com a fonament la gestió de prioritats, la gestió de la informació, la concepció d'idees, estratègies, projectes... (MacKenzie, 1969), que són fonamentals en la direcció i desborden el concepte de lideratge que se circumscriu a una relació interpersonal.⁵⁰

Abans d'acabar aquesta aproximació a l'essència de liderar, i ja que parlem de liderar en l'àmbit públic, és important intentar donar resposta a la pregunta: és igual liderar en l'àmbit públic que en el privat? En un estudi

50. La confusió entre *dirigir* i *liderar* neix de definicions de *dirigir* molt restrictives, però molt divulgades. Per exemple, la definició de Peter Drucker, segons la qual *dirigir* és obtenir resultats per mitjà d'altres persones. Partint d'aquesta afirmació, *dirigir* i *liderar* són conceptes que gairebé coincideixen i, en tot cas, s'encavalquen. En aquest capítol s'entén *dirigir* en un sentit més ampli: en termes de Mintzberg, *dirigir* no solament és aconseguir resultats per mitjà d'altres persones, sinó també per mitjà dels sistemes de gestió i la mateixa i directa actuació del directiu. Així, a més dels rols vinculats amb les relacions interpersonals (com és el cas del lideratge) tenim rols de decisió, informatius i de control, etc.

previ (Losada, 1995) vaig donar una resposta completa i matisada, que intento resumir a continuació. En part sí que és igual en els dos sectors (liderar es fonamenta en la relació interpersonal i sempre implica orientar i motivar les persones implicades, ja sigui en l'àmbit públic o en el privat); però, en part, no és igual. Tal com es dirà més endavant, l'entorn en què s'exerceix el lideratge hi influeix: així, no és igual liderar grups petits en l'empresa privada que fer-ho en organitzacions públiques complexes i burocràtiques. Els recursos i les possibilitats per exercir el lideratge varien substancialment. Ens estendrem una mica més sobre aquestes diferències al final del capítol.

Tanmateix, aquí és més rellevant destacar la diferència entre l'exercici del lideratge en les organitzacions (tant si són públiques com si són privades) i el lideratge en l'àmbit polític. En les organitzacions (públiques o privades) es pensa i s'exerceix el lideratge amb l'equip mateix, que, generalment, té una dependència formal del líder. En l'àmbit polític, l'exercici del lideratge es dirigeix a un ampli ventall de persones, grups, organitzacions, etc. involucrats en la política pública, la major part dels quals són autònoms o sobre els quals el líder polític té poca capacitat d'acció directa i autoritat formal. Aquesta diferència és més profunda i significativa que la que es deriva de la titularitat pública o privada d'una organització, encara que aquesta sigui important. Es tracta d'una distinció clau: no hi podria haver res pitjor que un ministre de Sanitat que s'autopercebés com a líder dels seus directors generals i dels funcionaris del seu departament. El líder polític ha d'exercir un lideratge sobre tot el *sector de la seva responsabilitat*; en aquest cas, el sector sanitari inclou els ciutadans com a potencials pacients i usuaris del sistema publicoprivat de sanitat del país: centres públics, concertats i privats, mútues... *Es lidera tot un àmbit de l'acció política, no una determinada organització.*

Aquestes reflexions porten fàcilment a un corol·lari: els requeriments per ser un bon líder polític difereixen dels requeriments d'un líder empresarial, tot i que hi hagi molts elements comuns.

Però anem primer als elements comuns a la major part de lideratges.

EVIDÈNCIES SOBRE EL LIDERATGE

L'ampli conjunt d'estudis i recerques sobre el lideratge permet ja fer algunes afirmacions, a les quals, per la ferma garantia empírica que tenen, he donat el pretensió nom d'*evidències*. He triat les que considero més rellevants per als directius que exerceixen actualment la seva funció al cap-

davant d'unitats, organitzacions i institucions públiques, bé que són generals en gairebé tot l'espectre de líders organitzatius.⁵¹

Primera evidència: Hi ha alguns trets de la persona que apareixen amb més freqüència entre les que exerceixen el lideratge, però en cap cas no són imprescindibles.

Durant tot el segle passat, especialment des dels estudis pioners de Terman (1904), els experts han intentat identificar característiques comunes en els líders per poder deduir els trets que són propis del lideratge, amb la finalitat d'entendre el sorgiment dels líders i ajudar a decisions vinculades amb la selecció de persones al capdavant de projectes i organitzacions privades i públiques.

Sembla que algunes característiques *es donen més freqüentment* entre les persones que exerceixen el lideratge. Hi ha un cert acord (bé que hi ha autors que el posen en qüestió) sobre el fet que la persona que exerceix la funció de líder de manera satisfactòria sol tenir més presència d'alguns dels factors que s'enumeren a continuació que la mitjana del seu grup de seguidors:

- *Factors de capacitat*: energia i vitalitat, intel·ligència, rapidesa per captar les qüestions, facilitat verbal, originalitat en la resolució de problemes, judici, personalitat i conviccions pròpies⁵² i predisposició a absorbir l'estrès i a tolerar la frustració.
- *Factors d'història prèvia* de resultats meritoris: en la formació, en el coneixement, en l'àmbit esportiu...
- *Factors d'estatus*: condició socioeconòmica i d'acceptació pels seus iguals.
- *Factors de responsabilitat*: iniciativa, capacitat d'assumir els riscos i les conseqüències de les seves accions, persistència, cert grau d'a-

51. S'exclouen les evidències relacionades amb els conflictes organitzatius i interpersonals i altres aspectes i peculiaritats vinculats amb el lideratge (com, per exemple, les qüestions de gènere).

52. Sembla provat que un tret molt present entre els líders és que en la vida professional són afectats de manera directa per les seves conviccions i valors. Encara que la seva autopercepció és que són persones equilibrades, no és estrany observar una *tendència* cap a patologies com la compulsió, el narcisisme, el sentiment de persecució... entre d'altres. Entre els factors motivadors dels líders més identificats en els estudis existents hi ha la identificació amb l'organització o els seus fins, la posició en l'organització, les compensacions de diverses menes de carències, etc.

gressivitat, confiança en si mateix, voluntat d'èxit, dependència. Així, per exemple, podríem dir que tenen una propensió vers l'assumpció de responsabilitats i l'execució de tasques i la consecució d'objectius de manera vigorosa i persistent superior a la mitjana.

- *Factors de participació*: sociabilitat (iniciativa en les relacions socials), cooperació, adaptabilitat i humor; amb capacitat d'estructurar sistemes d'interacció personal/social.

Tanmateix, d'aquest conjunt de “troballes” de la recerca en matèria de lideratge, no se n'ha de concloure cap dogma. Persones amb altres perfils o amb algunes d'aquestes característiques poc desenvolupades han estat, són i seran molt bons líders. Els trets indicats poden orientar, però no són elements determinants.

Segona evidència: De tots els atributs esmentats, sembla que les competències interpersonal són centrals en l'exercici del lideratge.

Aquesta afirmació és coherent amb el fet que, en essència, el lideratge és una relació interpersonal i que en l'activitat de l'alta direcció pública la mitjana de temps de relació amb els altres és molt elevada, al voltant del 80%-90% (Losada, 2003).

Els trets que sembla que estan més vinculats amb el lideratge són la capacitat d'observar i de comunicar (per permetre promoure les relacions amb els altres); l'autenticitat, l'afecte i l'empatia (entesa com la capacitat de comprendre els comportaments i les motivacions dels altres), la gestió de conflictes... Per a tots aquests trets, hi ha un fonament empíric molt ampli per poder afirmar la seva relació amb el lideratge.

Tercera evidència: Els estils de lideratge són contextuals.

S'ha investigat molt sobre els estils de lideratge. L'estil es refereix a com s'exerceix aquest lideratge. En un cert procés de simplificació (excessiu, sens dubte) els diversos estils s'han reduït a tres: autoritari, *laissez-faire* (que aquí anomenarem *desresponsabilitzat*) i democràtic. És a dir: de les diverses característiques d'un estil de liderar, els investigadors s'han centrat en el criteri del *grau de participació* en la presa de decisions com el més rellevant per entendre el funcionament del lideratge.

L'evidència de què es disposa fins ara és que *un estil o un altre són eficaços segons el context, l'entorn en què s'exerceixen.*

De l'*estil autoritari* es pot afirmar que provoca més rebuig quan l'equip és més madur professionalment (més preparat per a la tasca i amb un vincle afectiu més fort amb aquesta). No obstant això, sembla que pot ser *útil* en determinades circumstàncies: *a)* en situacions en què la consecució de la tasca o dels resultats (a curt termini) sigui peremptòria; *b)* en fases inicials de la constitució de grups (en què cal definir objectius, estructura...); *c)* en general, en organitzacions *molt formalitzades* (estructurades i de gran magnitud). En aquests casos, els *seguidors* valoren l'estatus, la posició i el poder.

L'*estil laissez-faire* o *desresponsabilitzat* és aquell en què hi ha una inhibició d'intervenir; és a dir, una absència davant les qüestions de cada dia. "El que la gent ha de fer és cosa seva" és una expressió paradigmàtica (i una mica exagerada) d'aquest estil. És un estil poc actiu, poc assertiu. L'evidència empírica demostra que és *l'estil menys eficient*: els líders tendeixen a ser infravalorats i poc reconeguts pels subordinats; la productivitat, la cohesió i la satisfacció tendeixen a patir-ne. Aquest estil *no s'ha de confondre* amb els efectes positius que té, en general, l'autonomia dels subordinats o col·laboradors i que condueixen a un lideratge que de vegades es qualifica de *delegatori* i que actua més creant les condicions adequades i actuant per excepció. És un estil de lideratge que és present, però que amb freqüència no baixa als detalls ni s'implica directament en el que passa quotidianament.

L'*estil democràtic*, en el qual el subordinat intervé de manera *real* en la presa de decisions, en més o menys mesura, sol ser especialment positiu en situacions en què hi ha un grau desenvolupat de maduresa professional dels subordinats: un coneixement professional alt del que s'ha de fer i un vincle afectiu amb la tasca o l'organització.

En general, sembla que la ja clàssica teoria de Blake i Mouton sobre la *avinença necessària entre el grau de maduresa del col·laborador i l'estil de lideratge* continua tenint fonament empíric (bé que amb matisos) i utilitat per a la direcció.

Deixem per a més endavant la referència al lideratge carismàtic.

Quarta evidència: L'orientació del lideratge envers la tasca i les persones alhora sembla que és la més eficaç en la major part de situacions.

Mitjançant tècniques estadístiques (bàsicament, l'anàlisi factorial), el conjunt d'actuacions d'un líder s'han agrupat en:

- actuacions de *consideració*, relacionades amb l'*orientació a les persones*, a les relacions interpersonals, a la participació...
- actuacions d'*iniciació d'estructura*, relacionades amb l'*orientació a la tasca*, al que s'ha de fer.

Cada persona té una tendència a un conjunt o un altre d'activitats: líders més orientats a les persones; líders més orientats a la tasca. L'evidència empírica suggereix que una forta combinació de totes dues (alta orientació a la tasca i alta orientació a la persona) és la que caracteritza al lideratge més eficaç. I al revés, baixes orientacions a persones (pròpies de l'estil *laissez-faire*) i a tasques és la menys eficaç.

Cinquena evidència: Els seguidors condicionen de manera considerable el que poden fer i han de fer els líders.

En aquesta relació interpersonal (que és el lideratge), en la qual s'intercanvien *beneficis*, les necessitats o demandes dels seguidors afecten de manera substancial. En un estudi recent, que té la peculiaritat de posar l'èmfasi més en els seguidors que en el líder, aquesta afirmació s'hi veu amb claredat: Goffee i Gareth (2006) identifiquen les necessitats dels seguidors que afecten de manera substancial el lideratge. En aquest estudi s'esmenten quatre *requeriments* que els seguidors (d'organitzacions en societats desenvolupades i en les quals els professionals són cada vegada més exigents) reclamen en la relació de lideratge:

- Autenticitat: reclamen del líder sinceritat i que es mostri com és.
- Sentit (significació): hi ha una profunda necessitat humana de trobar sentit i raó de ser en una activitat fonamental de les seves vides i necessiten un reconeixement de la seva contribució a aquest projecte.
- Il·lusió/passió.
- Sentit del grup o comunitat.

Sisena evidència: De la relació interpersonal es desprenen per al líder i els seguidors un conjunt de beneficis psicològics, materials i socials.

En la relació de lideratge, cada persona n'obté una cosa diferent dependent de les carències i necessitats. Una anàlisi grupal és insuficient: cal arri-

bar a l'anàlisi individual. Així, per exemple, seguidors fermament orientats a aconseguir resultats o a la tasca que cal dur a terme, valoren lideratges orientats a la tasca. Per contra, es trobarien incòmodes amb líders orientats a les persones. Els beneficis esmentats abans solen ser: informació necessària, rebre directament o indirectament criteri (quan el líder actua com a model); retroacció (*feedback*) sobre la feina; defensa per part del líder dels interessos de la unitat o grup davant dels superiors, etc.⁵³

Setena evidència: El coneixement de les activitats que cal dur a terme és un factor clau.

Avui en dia s'han posat tan de moda els factors de relacions interpersonals i les emocions que l'element cognitiu i les competències vinculades a la tasca a desenvolupar han passat a un segon terme. No obstant això, *en situacions en què sigui clara la definició del problema que cal resoldre i la solució i la posada en pràctica d'aquesta* (cfr. Heifetz), el component d'*expert* torna a ser clau: la intel·ligència (que dona graus de correlació positiva amb el lideratge superiors a 0,5); l'experiència; els coneixements específics de la tasca que cal dur a terme; l'accés a la informació necessària; la intuïció... Tot això torna a ser molt rellevant per a l'emergència i el manteniment d'un líder en les situacions esmentades.

Vuitena evidència: El lideratge és transferible d'una situació a una altra.

Hi ha una àmplia constatació que la tendència del líder a emergir en un grup es torna a repetir quan aquest líder es posa al capdavant d'un altre grup. Tanmateix, *no hi ha la garantia que l'efecte positiu d'un lideratge es transfereixi a un altre grup*. Allò que en un grup va ser positiu i eficaç no està garantit que ho sigui en una altra situació. Per desgràcia, no és infreqüent

53. El lector m'ha de permetre una breu nota quant al *feedback* que fa el líder sobre el subordinat a la feina, ja que en l'àmbit públic és un dels problemes que sembla més freqüent. Un judici negatiu sobre la feina feta sol ser mal interpretat i pot generar conseqüències no volgues. El *feedback* té molts requeriments per ser efectiu: ha de ser ajustat, en el moment oportú, fonamentat... i donat per algú a qui es reconegui autoritat, coneixement i confiança. En definitiva, el judici sobre la feina o el comportament dels subordinats demana ser tractat amb molta atenció.

que el líder d'un grup (en el qual hagi tingut un impacte positiu) es transfereixi a un altre grup i que, tot i mantenir el seu paper, sigui un mal líder i provoqui un impacte negatiu.

Aquesta realitat remarca la necessitat d'abordar els canvis de lideratge amb dosis importants de reflexió.

Novena evidència: El lideratge és contingent.

La relació de lideratge és diferent en cada cas depenent (a més de les característiques pròpies del líder) de les característiques següents:

- Les peculiaritats del grup de subordinats (ja s'ha apuntat la importància del grau de maduresa dels subordinats i la tipologia de problemes que cal tractar, entre d'altres).
- L'entorn organitzatiu concret en què s'emmarquen el líder i els subordinats: magnitud, estructura, cultura de l'organització...
- L'entorn general.

Es pot afirmar, per exemple, que les característiques de la tasca que cal dur a terme delimiten el *lideratge possible* (estructura, claredat, existència o no de rutines, complexitat, interdependències...). Dit d'una altra manera, moderen com pot ser de diferent el lideratge.

Tanmateix, s'ha d'afirmar que encara hi ha un cert grau de desconeixement sobre com afecten al lideratge les variables de context. És un camp molt necessitat de recerca i en què seria ideal disposar d'una *teoria contingent sobre el lideratge*. En els últims apartats d'aquest capítol procurarem avançar en la construcció d'aquesta teoria contingent, fent referència a com afecta la realitat de l'àmbit públic al lideratge.

GESTIONAR EL QUE ESTÀ A LES NOSTRES MANS: ELS RECURSOS PROPIS NECESSARIS PER AL LIDERATGE

Liderar no és senzill. El coneixement acumulat ens identifica algunes cauteles que hem de considerar. Tanmateix, és una funció molt natural, molt vinculada a la mateixa naturalesa de la persona, la qual cosa no significa que es neixi líder. Res més lluny del plantejament d'aquest capítol i de la posició del seu autor. Davant la reiterada pregunta de si el líder neix o es fa, val la pena respondre amb un símil. Per tocar el piano hi ajuda el fet de néi-

xer amb oïda, però no n'hi ha prou: cal molt d'estudi i de pràctica. Per contra, tothom amb estudi i hores de pràctica pot tocar el piano, especialment quan no es demana que se sigui un Rubinstein. Igualment, el fet de liderar es pot basar en alguns trets propis, naturals de la persona, però l'element fonamental per exercir-ho adequadament es troba en la pròpia experiència i en la reflexió que s'hi faci sobre això, amb l'ajuda del coneixement existent: en definitiva, es pot aprendre.

Si això és així, la pregunta és: com puc afavorir aquesta reflexió?, quines variables (competències) haig de treballar per millorar com a líder? Qualsevol resposta fàcil trairia una resposta correcta. Però sí que podem afirmar amb rotunditat, com ja hem fet, que el lideratge és en essència una relació interpersonal: la formada pel líder i els seguidors. D'aquesta relació, tan sols n'està a les mans del directiu per poder actuar immediatament en la seva millora una part: la mateixa persona i, per tant, el desenvolupament de les pròpies competències. Passem, doncs, a identificar-ne les més rellevants.

Sobre competències directives hi ha centenars de models. Ens atrevim aquí a exposar un model més de competències sobre les quals reflexionar i treballar. Proposem el model LEAD, desenvolupat pel professor Richard Boyatzis, amb qui ha col·laborat un equip de professors d'ESADE dirigit pel professor Ricard Serlavós. Aquesta llista té la peculiaritat de tenir un important fonament empíric i una forta orientació pràctica.

Com tot model, aquest també és provisional: en la mesura que s'avança en el coneixement sobre el lideratge, aquest i tots els models de competències estaran sotmesos a canvis. És ben cert que LEAD té una relativa i envejada estabilitat, si tenim en compte que el seu origen remot està en els treballs de Boyatzis quan als anys setanta va publicar el llibre *The Competent Manager*, que va ser durant anys una referència obligada.

Finalment, abans d'entrar en el model cal fer un advertiment en reflexionar sobre aquestes competències i com desenvolupar-les en el marc de les evidències que acabem de repassar (especialment les que es refereixen a la *validesa contextual* de qualsevol afirmació sobre el lideratge): el context emfatitza, enforteix, redueix... fins i tot canvia aspectes que podem considerar *universals* en el lideratge. Dit això, passo a presentar el model.

El model parteix d'un conjunt de constatacions que subratllen més que altres algunes de les característiques que hem vist sobre el lideratge en els dos apartats anteriors. Seguim aquí Serlavós (2006):

- El lideratge és essencialment un exercici de relació interpersonal d'influència que requereix visió de futur, credibilitat, transmissió d'optimisme i una bona dosi de coratge. Únicament una combinació

adequada d'aquests ingredients converteix un administrador eficaç en un líder inspirador.

- Els millors líders aconsegueixen sintonitzar amb els altres i (com)moure'ls desplegant un conjunt de competències basades fonamentalment en la intel·ligència emocional.⁵⁴
- En la base de la intel·ligència emocional hi ha un bon coneixement d'un mateix. Treballar aquesta faceta és, per això, un aspecte crucial d'un programa de desenvolupament.
- Les competències emocionals es poden desenvolupar, però aprendre'n o millorar-les demana un esforç voluntari, sistemàtic i continuat de canvi personal. Aquest esforç s'ha de basar en una estratègia d'aprenentatge que tingui en compte l'estil d'aprenentatge i les circumstàncies i el context de treball dels participants.
- S'aprèn més bé quan es construeix sobre els punts forts propis i no tan sols incidint sobre les carències.
- El *feedback* és necessari com a base per al creixement i el desenvolupament. Així, doncs, aprendre a donar i rebre *feedback* esdevé una activitat fonamental en aquesta mena de recursos.

D'acord amb el que s'ha dit fins ara, les competències a què cal prestar atenció i que, si és el cas, cal desenvolupar (amb els advertiments que ja he assenyalat) són les següents:

54. Boyatzis, Serlavós i el seu equip entenen per *intel·ligència emocional* la capacitat de reconèixer i regular adequadament les emocions, i aconseguir amb això un millor domini d'un mateix i de les relacions amb els altres.

Quadre I. Diccionari de competències emocionals i socials (ESCI-U_ESADE)

Capacitats de coneixement personal	Domini personal	Coneixement dels altres	Habilitats socials	Capacitats cognitives
Autoconsciència emocional	Orientació a la consecució	Empatia	Gestió de conflictes	Pensament sistèmic
És la consciència i el reconeixement dels propis sentiments i entendre com afecten el comportament. També és la consciència dels propis punts forts i les oportunitats de desenvolupament. Inclou buscar <i>feedback</i> i ajuda dels altres quan i on sigui necessari.	És buscar la millora del propi compliment i el dels altres establint uns objectius mesurables, que siguin un repte, i calculant el risc que comporten. Inclou també ensenyar i aprendre constantment per millorar.	És entendre els altres.	És fer aflorar el conflicte, reconèixer els sentiments i els punts de vista de totes les parts i redirigir l'energia cap a un ideal comú que tothom pugui adoptar.	És veure una sèrie de coses o processos dins d'un conjunt de múltiples interrelacions causals.
	Adaptabilitat	Comprensió organitzativa	Desenvolupament dels altres	Reconeixement de pautes
	És la capacitat de canviar el comportament amb la finalitat d'adaptar-se millor a les situacions. Frequentment es relaciona amb la tolerància davant de l'ambigüitat i la incertesa.	És entendre les relacions i les xarxes de relacions organitzatives i com es fan les coses en una organització.	És ajudar els altres a desenvolupar-se. Inclou entendre'n els objectius i els punts forts i febles per fomentar que aquesta persona desplegui les seves habilitats o millori el seu rendiment amb vista a aconseguir un objectiu.	És identificar una pauta en una mescla de dades desorganitzades o aparentment inconnexes.
	Autocontrol emocional		Influència	
	És la inhibició de les necessitats i els desitjos personals en benefici de les necessitats de l'organització, de la família o del grup, gestionant els impulsos i les emocions negatives i fins i tot canalitzant-los de manera útil.		És la capacitat de convèncer de manera persuasiva i atractiva els altres sobre els beneficis que comporta adoptar una actitud, una opinió o una posició (és a dir, fer que els altres facin o pensin allò que volem que facin o pensin).	
	Visió positiva		Capacitat d'inspirar (lideratge inspirador)	
	És veure les circumstàncies, un mateix i els altres, d'una manera positiva i plena de possibilitats.		És la capacitat d'inspirar i d'empènyer els altres a seguir el líder, a través de la transmissió d'una visió convincent o compartida de l'organització.	
			Treball en equip	
			És la capacitat d'estimular els integrants d'un grup perquè treballin junts de manera efectiva.	

Font: Boyatzis, R. E. i Goleman, D. (2006); Goleman *et al.* (2002). La versió que s'ofereix té algunes adaptacions de l'autor per facilitar-ne la comprensió (elaboració pròpia)

Aquestes són competències en les quals podem fonamentar la nostra capacitat com a líders, en la mesura que siguem capaços de desenvolupar-les.

CONTRA LES MODES. LA DISCUTIBLE UTILITAT DEL LÍDER CARISMÀTIC

En la gestió, com en l'alta costura, hi ha modes. Aquesta realitat té molt de perniciosos. De vegades, s'imposen per la pressió de consultors, escoles de negocis, premsa especialitzada... Tot va bé quan a un li va bé la moda, i malament en la resta dels casos. Aquest és el cas del lideratge carismàtic.

En un atractiu article el professor Rakesh Kurana (2004) analitza el fet que fins als anys vuitanta els líders empresarials eren poc coneguts per la societat en general. Però diversos factors, entre els quals hi ha sens dubte el capitalisme popular (el fet que milions de persones es convertissin en accionistes d'empreses ja sigui directament o mitjançant fons d'inversió o plans de pensions), van canviar aquesta situació d'escàs coneixement dels líders empresarials i van fer que la figura pública del líder empresarial agafés més pes: és l'època de Lee Iacocca (a finals dels setanta i principis dels vuitanta al capdavant de Chrysler), de Steve Jobs (al capdavant d'Apple Computers), del condemnat actualment a presó Jeff Skilling (d'Enron)... i molts d'altres.

El líder carismàtic es caracteritza per:

- Ser visionari (veu com podria ser el món) i estar apassionat per aquesta visió.
- Demanar abnegació per assolir aquesta visió i estar disposat a alts sacrificis personals per aconseguir-la. Per això demana, i fins i tot exigeix, l'adhesió dels seguidors a aquesta visió. Ell hi està fermament compromès i no entén que l'equip no ho estigui.
- Per norma general, és una persona amb una personalitat atractiva i motivadora. Sol oferir seguretat a qui està amb ell en el projecte i sap ajudar-lo.
- Conèixer (o pretendre conèixer) la resposta als problemes.
- Ser un estrateg creatiu, amb visió de conjunt.

L'estratègia bàsica d'un líder carismàtic és desestabilitzar deliberadament les organitzacions que dirigeix per fer possible la seva visió. La qüestió més rellevant aquí és dir que *no hi ha cap evidència* (estadísticament significativa) de relació entre un lideratge carismàtic i una eficàcia o eficiència superiors.

Com sempre, la clau està en el context. Si ens trobem en situacions que requereixin *una transformació radical*, amb una nova visió que rompi amb les tendències existents i creï el futur, en què calgui mobilitzar un nombre significatiu de persones a l'encaix d'aquesta visió... en aquestes situacions fa falta un líder carismàtic i és l'opció correcta.

Si en lloc de necessitar *canvis radicals*, el que cal són processos de canvi progressius, certa estabilitat... que són els casos més freqüents en les organitzacions públiques, un líder carismàtic representa un perill real per al bon funcionament de l'organització.

En aquestes circumstàncies cal un líder diferent, que toqui més de peus a terra, que vegi la realitat tal com és, que sàpiga aprofundir en els problemes (entrar-hi a fons quan faci falta), que sàpiga gestionar el temps i que sàpiga esperar, propiciar canvis graduals, assajar i aprendre dels errors, que busqui compromisos... allò que Joseph Badaracco (2002) anomena "un lideratge serè".

Per acabar aquest apartat sobre el líder carismàtic, és important fer notar que les característiques del líder carismàtic no acaben aquí. Tal com identifica el professor Michael MacCoby (2000), una agudització del tret carismàtic sol generar persones amb ambició de poder i glòria desmesurada (prefereixen més ser admirats que estimats), amb un desig intens per competir i una tendència al narcisisme, unes vegades ponderat i d'altres patològic. L'èxit els pot portar a aïllar-se emocionalment, cosa que els pot ocasionar un grau alt de desconfiança i dificultar la capacitat d'escollar consells i advertiments, que és clau. Aquest procés, en els casos aguts, pot conduir a la paranoia, i fer-los hipersensibles a les crítiques. Aquests processos poden ser desencadenats fàcilment per èxits reals que els condueixen amb facilitat a la grandiositat.

VISIÓ CONTINGENT DEL LIDERATGE

L'afirmació reiterada, al llarg de tot el capítol, que el lideratge està en funció del context fa que hàgim d'entrar a fons en una visió contingent del lideratge. És a dir: identificar quines variables són les que influeixen en el lideratge i en quin sentit ho fan. En aquest camp de coneixement, tal com ja he avançat, només s'hi han fet alguns passos. En el cas dels directius públics hi ha dues variables del context que ens semblen capitals, ja que afecten amb força la funció del líder: la tipologia de problemes/solucions que cal abordar (en què seguirem Heifetz, 1995) i la diferència entre lideratge en llocs polítics i en llocs funcionaris (en què seguirem Losada, 2003).

Variables del context: problemes i solucions que el líder ha d'afrontar

Entre les reflexions sobre el lideratge en el sector públic que s'han fet en les darreres dècades destaca el treball de Heifetz (1995). Per a Heifetz, hi ha cinc funcions bàsiques del lideratge: identificar els problemes, protegir els afectats, orientar-los, controlar el conflicte potencial o real i mantenir les normes del grup. La funció de liderar s'omple d'un contingut o d'un altre segons que la situació que s'ha d'afrontar sigui: *a)* de tipus "tècnic" (es coneix el problema i les possibles solucions), com és el cas de la concessió de llicències o autoritzacions, o problemes específics de circulació viària, o determinats problemes de salut pública, en els quals s'identifica adequadament el problema i s'hi dona tractament; *b)* o d'índole adaptativa (la definició de la qüestió és poc clara i no hi ha solucions: s'han de crear), com són els problemes mediambientals globals, o d'immigració, o de convivència. La visió contingent de Heifetz es pot resumir en la taula següent:

Taula 11. Variables que defineixen el context

Situació	Definició del problema	Solució i implementació	Punt principal de responsabilitat del treball	Tipus de feina	Àmbit públic més propici a aquest tipus de situacions
"Tècnica"	Clara	Clara	Expert/líder	Tècnica	Administració pública/agències executives
"Mixta"	Clara	Requereix aprenentatge	Expert/líder + "seguidor"	Tècnica i adaptativa	Agències executives/Administració pública
"Adaptativa"	Requereix aprenentatge	Requereix aprenentatge	"Seguidor" > expert/líder	Adaptativa	Àmbit polític

Font: adaptat de Heifetz (1995)

En aquestes menes de situació les funcions pròpies del lideratge canvien el contingut:

Taula 12. Funcions del lideratge segons el context

Funció del líder	Context tècnic	Context adaptatiu
Direcció	El líder facilita la definició i la solució del problema.	El líder identifica el repte adaptatiu, proporciona un diagnòstic de la situació i planteja preguntes sobre les definicions i les solucions dels problemes.
Protecció	El líder protegeix d'amenaques externes.	El líder desvela les amenaces externes.
Orientació	El líder orienta.	L'autoritat desorienta els rols actuals o es resisteix la pressió per orientar les persones en els nous rols massa ràpidament per afavorir el canvi i la cerca de solucions.
Control del conflicte	El líder restableix l'ordre.	El líder exposa un conflicte, o deixa que sorgeixi, encara que controli que no sigui perjudicial.
Manteniment de les normes	El líder manté les normes.	L'autoritat qüestiona les normes o permet que es qüestionin.

Font: adaptat de Heifetz (1995)

Aquesta és, sens dubte, una de les aproximacions contingents més potents i que permet orientar el tipus de lideratge en l'àmbit públic. Les polítiques de recursos humans en l'àmbit públic s'haurien de diferenciar en funció de la classe d'entorn en què s'ha d'exercir la direcció. El fet que els problemes tècnics siguin més propis de l'Administració pública i els adaptatius més propis d'un entorn polític fa rellevant analitzar més detalladament les diferències entre el lideratge públic polític i el lideratge propi de l'alta funció pública.

Variables de context: llocs polítics enfront de llocs funcionaris

Per a això seguirem Losada (2003). En primer lloc, analitzarem amb més profunditat els problemes/solucions que cal abordar per connectar les propostes que es faran seguidament amb el model contextual de Heifetz, que acabem de veure. Després passarem a reflexionar sobre els rols directius i especialment sobre el lideratge. Començarem amb el cas dels directius

polítics i, per comparació, es podran deduir les peculiaritats pròpies de l'alta funció pública,⁵⁵ la qual s'explicarà al final d'aquest apartat.

Els directius en posicions polítiques

Característiques dels problemes i solucions que el directiu polític ha d'abordar

Hi ha alguns trets propis de les demandes/problemes (i solucions) als quals s'enfronta el directiu polític. Sovint són problemes amb un grau superior (al que afronta el directiu funcional) d'*ambigüïtat* en el que ha passat, en les intencions, en la relació entre fins i mitjans i en els impactes que s'obtenen. Es tracta precisament de problemes/demandes anomenats *adaptatius* o *polítics* en contraposició als anomenats *problemes tècnics* (cf. Noordeggraaf, Heifetz, Garishankar, etc.). És probable que aquesta ambigüïtat tingui la base en el fet que es tracta de problemes arrelats en *processos participatius* els actors dels quals interactuen entre si, amb interessos contraposats i canviants.

L'estudi de Losada (2003) permet afirmar que el directiu polític afronta amb més freqüència *demandes "atípiques"*, caracteritzades perquè hi ha un *nombre més gran de persones involucrades i per un alt volum d'interrelacions*. A més, es tracta probablement d'*interrelacions noves*, variables i no estandarditzables. I, sobretot, solen ser demandes sense precedents, per a les quals no hi ha solucions previstes (ja que no s'han formalitzat com a tal o no han arribat a *tractar-se* anteriorment). Per caracteritzar aquestes demandes calen tres afegitons més: *a)* arriben voltades d'un gran nombre de demandes de menys entitat; *b)* l'heterogeneïtat de les demandes és molt gran

55. Per afavorir la comprensió de la diferent naturalesa de problemes i solucions que han d'abordar els directius (líders) polítics respecte als directius funcionals, s'exemplifica amb els casos més extrems o distants. No s'aborda aquí el cas dels directius professionals en l'administració pública, avui una sòlida realitat en les administracions dels països institucionalment més avançats. A Espanya han aparegut de manera progressiva en l'àmbit local. Són directius que no són necessàriament funcionaris, però estan sotmesos al principi de capacitat. L'òrgan polític que té l'autoritat per nomenar-lo té la discrecionalitat limitada: a més d'estar sotmès a l'esmentat *principi de capacitat* normalment només es pot escollir dins d'una terna que li presenta una comissió especialitzada (de vegades dependent del Parlament). La seva avaluació (la seva responsabilitat o marc d'*accountability*) es basa no tan sols en la responsabilitat administrativa, sinó també en la de gestió (per a resultats).

(cosa que no permet una especialització alta); c) la major part de les demandes prové de més enllà de les fronteres organitzatives. És més, aquestes característiques comporten una solució difícil de dissenyar o implantar, ja sigui per motius tècnics, econòmics o socials (de poder). Aquesta absència de solució *tècnica* prèvia obliga el directiu polític a haver d'actuar en l'ambigüitat o en un desconeixement, si més no, relatiu: desconeixement de quines solucions tenen les demandes, desconeixement de la viabilitat tècnica o econòmica, etcètera. En definitiva, el directiu polític es mou més en l'ambigüitat que en la certesa. Tot això comporta, tal com s'ha dit abans, la necessitat d'un lideratge extern *adaptatiu*, en termes de Heifetz (1995). Si els problemes poguessin ser tractats amb els programes, procediments, polítiques... previstos, probablement no arribarien a la taula del directiu polític i quedarien en la del directiu funcional.

Un exemple paradigmàtic n'és el disseny de la nova regulació d'un àmbit de l'activitat social (per exemple, una nova regulació sobre supervisió bancària o la regulació de les parelles de fet). Aquesta classe de demandes/problemes obliguen el directiu polític a gestionar un procés interactiu en el qual participen molts grups d'interès i individus involucrats amb la finalitat d'obtenir un resultat d'acord amb les seves expectatives. Aquest procés arriba a redissenyar les regles del joc i el rol i la responsabilitat de cada actor en un procés adaptatiu i d'aprenentatge.

Rols directius: el rol del líder en els directius polítics

Amb aquesta classe de problemes o demandes és especialment necessari dedicar temps i donar importància als rols d'interrelacions personals. Comparativament (respecte al directiu funcional), els rols de representació, enllaç, líder *intern* (o sigui, el lideratge que s'exerceix en l'organització que depèn formalment del líder) i líder *extern* (o sigui, el lideratge que s'exerceix o s'intenta exercir amb el conjunt de *stakeholders* externs que són afectats pel programa públic o la política pública) adquireixen una gran importància. Actuar sobre un entorn com el que s'ha descrit, per aportar solucions, exigeix al directiu polític concedir importància i temps al rol representatiu, al rol d'enllaç (per poder actuar sobre una xarxa més àmplia i menys formalitzada que la del directiu funcional) i al rol de líder extern. Per mitjà de tots aquests, el directiu pot actuar en l'entorn creant o ajudant a crear una nova visió, noves maneres d'abordar les demandes/problemes, o dedicar-se al *polítics* creant una coalició a favor de les seves propostes o reduint-ne les oposicions.

És interessant destacar en aquest punt la importància del rol de líder extern, o sigui, el lideratge que es fa *no amb les persones del propi equip*, sinó amb persones externes: ciutadans afectats, institucions públiques i privades afectades, etc. Sorprenentment, aquest rol de lideratge extern ni tan sols és considerat per molts dels experts de gestió (Mintzberg, 1994; Stewart, 1988; Kurke i Aldrich, 1983): l'àmbit d'actuació del directiu públic és, tal com hem dit, no solament la seva *unitat* organitzativa (ministeri, direcció general, etc.), sinó el sistema social sobre el qual actua, la qual cosa comporta haver d'exercir el lideratge sobre àmbits en els quals o no té autoritat o, si en té, no es pot assimilar a la que representa l'autoritat en una estructura jeràrquica. A això s'afegeix l'absència de "receptes" (solucions tècniques) per donar resposta a la demanda social, cosa que requereix no tan sols orientar i motivar, sinó tornar la responsabilitat als actors socials perquè canviïn les percepcions i els comportaments. Cal que aquests assumeixin les responsabilitats i acceptin entrar en un procés conjunt d'*aprenentatge* que mena a la modificació de les actituds socials que s'han de canviar per trobar solucions als problemes plantejats. Es tracta d'un lideratge adaptatiu tal com hem indicat en l'apartat anterior (Heifetz, 1995).

Els directius en posicions funcionaries

Característiques dels problemes i solucions que cal abordar

En general, es tracta de demandes, problemes i *solucions* que es mouen en un entorn de menys ambigüitat, ja sigui perquè es coneix amb més detall el problema a què cal donar solució, ja sigui perquè les intencions són més explícites i clares i més formalitzades, ja sigui perquè hi ha unes relacions més clares entre fins i mitjans, i més conegudes entre els mitjans i els impactes esperats. Per això, tradicionalment s'ha considerat que aquests problemes/demandes/solucions són d'índole més tècnica, en contraposició amb els anomenats *problemes polítics* (Nordegraaf, Heifetz, Israel...).

L'alt funcionari en posicions directives aborda problemes i demandes que es caracteritzen sobretot perquè tenen precedents. Gràcies al fet que s'han reiterat situacions anàlogues, s'hi ha pogut "invertir" més: la repetició pot permetre l'assaig, l'aprenentatge, l'especialització i el disseny de solucions, fins i tot el tractament estandarditzat dels problemes.

Això fa possible que es pugui tractar el nombre d'involucrats i d'interrelacions i que es considerin menors, cosa que alhora permet una percepció de menys complexitat.

Atès el nombre més alt de precedents i la importància de la funció directiva funcional (en efectius), es pot donar una especialització superior, la qual cosa redueix el grau d'heterogeneïtat de les demandes. El volum d'aquestes és inferior i solen ser més internes (en part perquè la demanda externa és *tractada i analitzada* fins a convertir-se en un expedient, procediment, etc., considerat intern).

Les solucions estan més desenvolupades i hi sol haver una solució *tècnica* per a cada cas: "si es compleixen els requisits per a la subvenció, es concedeix". S'està més a prop de l'àmbit en què les patologies són conegudes i les teràpies també.

Rols directius: el rol de líder en els llocs de l'alta funció pública directiva

Les especificitats de les demandes, els problemes i les solucions sembla que afavoreixen determinats rols. Especialment la predictibilitat i l'existència d'antecedents sembla que tenen una gran influència en aquests casos.

Com que l'alt funcionari en posicions directives se situa al capdavant d'una organització que, en certa manera, pot donar un tractament estandaritzat de procediments a una part important de les demandes, sembla que accentua els rols de supervisió directa (com a sistema de control primari per garantir que es fa el que està previst).

D'altra banda, sembla que l'especialització pròpia de les grans organitzacions obliga l'alt funcionari en posicions directives a un superior exercici del rol d'enllaç (a l'interior de l'organització) per vincular-se amb altres unitats de les quals necessita la col·laboració. Aquest rol no s'ha de confondre amb el de líder extern.

Per regla general, el rol de líder extern està pràcticament absent o és molt limitat. Per contra, el lideratge intern és més observable i rellevant per a l'alt funcionari en posicions directives. Quan no es dona, l'absència de direcció i motivació és manifesta a la unitat, que manca de clima d'equip i pateix d'una cultura organitzativa molt poc coincident amb la desitjada.

CONCLUSIONS: CONSTATAcions I RECOMANACIONS

Arribem al final del capítol. Val la pena passar d'una actitud més expositiva a una actitud més normativa: què hem de fer. Aquesta actitud té un risc important: hem dit que el que s'afirma sobre el lideratge depèn del context, doncs encara més les recomanacions que fem. Per això, s'han de llegir amb

el filtre propi del context específic que viu cada directiu i, especialment, amb el filtre de la pròpia experiència. Fet aquest advertiment, procedeixo a enumerar algunes de les constatacions i recomanacions més importants:

- El lideratge és una peça clau en la funció de dirigir: motiva i orienta el conjunt de les persones implicades.
- El lideratge és fonamentalment una relació interpersonal.
- En aquesta relació, els elements afectius hi tenen un paper molt rellevant.
- Algunes característiques personals poden ajudar en l'exercici del lideratge, però en una carrera professional és més important el desenvolupament de les competències personals que ajudin a l'exercici del lideratge.
- El context és fonamental: en això hi influeixen variables d'entorn, de la mateixa unitat... La classe de problemes/solucions que cal abordar és clau per prendre una orientació cap a un lideratge *tècnic-expert* o cap a un lideratge adaptatiu.
- Així mateix, l'estil de lideratge, l'orientació a la tasca enfront de l'orientació a la persona, és afectat pel tipus de context. En aquest cas, el perfil de les persones *liderades* és la variable clau sobre el context.
- El lideratge carismàtic sembla útil només en situacions que demanen un grau de canvi molt acusat (radical i en poc temps).
- És fonamental distingir l'exercici del lideratge en una posició directiva pròpia de l'alta funció pública, del que és propi d'un lloc polític. Tenen diferències significatives en la funció del que persegueixen i en les habilitats que cal desenvolupar.

La funció del líder és important per fer les organitzacions més eficaces i eficients, per fer-les més aptes perquè les persones puguin desenvolupar-se com a tals. Avançar en el coneixement d'aquesta funció és una tasca útil, però que ha de fer cada directiu. Espero que aquest capítol hagi servit d'esperonament i d'ajuda per aconseguir-ho.

IX. DIRECCIÓ PÚBLICA I GESTIÓ DEL COMPROMÍS DELS PROFESSIONALS⁵⁶

Manel Peiró

Aquest capítol revisa alguns dels fonaments de la gestió dels professionals i de les organitzacions en les quals treballen. Es dedica una atenció particular al cas dels metges, que viuen una exigència creixent com a professionals i com a membres de l'hospital, institució que es veu subjecta també a pressions per millorar l'eficiència. Els metges, com tots els professionals que treballen en organitzacions, es veuen sotmesos a una doble demanda de lleialtat, una exigència de compromís amb la professió i amb l'organització, i en el capítol es tracten els diferents patrons de compatibilitat d'aquests dos compromisos.

INTRODUCCIÓ

La gestió dels professionals és una de les qüestions més complexes en qualsevol àmbit del *management*. El terme “professional” fa referència al membre d’un “grup ocupacional basat en el coneixement, els membres del qual tenen un control significatiu sobre el propi treball i gaudeixen d’una posició protegida en el mercat (ja sia en el de treball o en el de serveis professionals)” (Mendoza, 1999: 33).

Els professionals desenvolupen una identitat com a resultat de la seva formació i socialització i interioritzen unes normes i valors que emfasitzen el servei a la societat i uns ideals altruistes (Raelin, 1986). Reivindiquen, a més, uns coneixements que no són a l’abast dels qui no pertanyen a la pro-

56. Aquest capítol es basa en la tesi doctoral “Lleialtats contraposades? El compromís dels metges amb l’hospital i amb la professió” (2007).

fessió, és a dir, uns coneixements certificats i sobre els quals fonamenten la seva autonomia i el control sobre el propi treball. Gaudeixen d'un reconeixement social que els atorga el dret d'autoregular-se, reconeixement en el qual també influeix l'esperit de servei dels professionals i el valor conferit a uns serveis que "valen més del que costen" (Oriol, 2001).

En el context europeu, el sector públic concentra la major part de professionals que treballen en organitzacions, com els professors a les universitats o els metges als hospitals. La gestió d'aquestes organitzacions té unes particularitats que la caracteritzen i la diferencien, degudes a la presència dels professionals. Aquest capítol se centra en la gestió d'aquestes organitzacions i dels professionals que hi treballen, específicament en els metges hospitalaris i en el seu compromís amb l'hospital i amb la professió, com un dels aspectes centrals i més específics de la gestió d'un col·lectiu de professionals.

PROFESSIONALS EN ORGANITZACIONS: CONFLICTE O COMPATIBILITAT

Durant la segona meitat del segle XX, l'exercici de les professions s'ha anat desenvolupant de manera creixent en el marc de les organitzacions. Bona part d'aquestes professions, fonamentades en la tradició de l'exercici lliure i individual, s'han integrat en organitzacions de complexitat superior, l'organització de professionals, que és quelcom més que una organització convencional que s'esforça per assolir els seus objectius. La consolidació de l'organització de professionals ha afectat i transformat profundament una concepció tradicional de l'exercici professional. L'organització exerceix més control, demana resultats als seus professionals, aquests senten amenaçada la seva autonomia i els costa entendre i acceptar les demandes d'una organització més capaç, amb més instruments de gestió i de control, però també més burocràtica.

Els principis i els valors d'una organització burocràtica no són els mateixos que els principis i els valors dels professionals i freqüentment col·lideixen. L'encaix i les relacions entre professionals i organització s'han considerat com un conflicte inherent, el que tradicionalment s'ha descrit com el conflicte organització-professional, fins al punt que, convencionalment, aquest conflicte es considera gairebé com un tret característic de les organitzacions de professionals (Gouldner, 1957; Scott, 1966; Benveniste, 1987; Freidson, 1994; Mendoza 1999). El descontentament, la desmotivació i la insatisfacció professional manifestats d'una manera reiterada, cal interpretar-los com un dels símptomes amb què es presenta aquest conflicte.

Ara bé, aquest conflicte no és el mateix en totes les professions, la predisposició i la forma de manifestar-se és diferent en funció de si es tracta d'una professió de servei a les persones, com és el cas del dret, la medicina o l'ensenyament universitari, o d'una professió científicotècnica, com l'enginyeria o l'auditoria (Aranya, Ferris, 1984).

De la mateixa manera, no tots els membres d'una mateixa professió responen a un model unívoc. En aquest sentit, Alwyn Gouldner (1957, 1958) ja va descriure dues conegudes tipologies –locals i cosmopolites– entre els integrants d'un mateix grup professional i generalitzables a altres professions. La tipologia *locals* designa els professionals amb una elevada lleialtat a l'organització, amb aspiracions de “fer-hi carrera” i consegüentment més sensibles a les indicacions i recompenses organitzatives, amb una forta orientació interna (el seu grup de referència és intern) i poc compromesos amb la seva especialitat professional. La tipologia dels professionals *cosmopolites* es caracteritza per la baixa lleialtat a l'organització, l'interès per adquirir nous coneixements, desenvolupar noves àrees d'especialització i obtenir el reconeixement professional de grups externs a l'organització. Les identitats locals i cosmopolites reflecteixen “la tensió entre les necessitats simultànies de lleialtat i coneixement expert que té l'organització” (Gouldner, 1958: 444) i no sembla possible que un professional pugui ser local i cosmopolita al mateix temps. Gouldner mateix ja planteja l'abast del seu treball: “[...] Pot ser que l'estudi de les relacions entre cosmopolites i locals a les organitzacions modernes pugui aportar indicis per a l'anàlisi del conflicte a l'educació, el govern, l'hospital i altres burocràcies [...]” (Gouldner, 1958: 467).

Per tant, les causes del conflicte s'atribueixen a la participació simultània dels professionals en dos sistemes –la professió i l'organització– i al fet que “la professió i la burocràcia descansen en principis organitzatius diferents” (Scott, 1966: 266). És a dir, el conflicte es produeix a les organitzacions de professionals per les dificultats d'encaixar les normes i els valors dels professionals, com l'autonomia professional, la conformitat amb els estàndards i l'ètica professionals, l'autoritat col·legial, la lleialtat i l'orientació al client, i els requeriments i les demandes organitzatives, que emfasitzen l'autoritat i el control jeràrquic, la conformitat amb les normes i regulacions organitzatives i la lleialtat organitzativa (Wallace, 1993). Compatibilitzar les dues demandes de lleialtat no és senzill, perquè mentre que els objectius de l'organització són més precisos, en bona mesura explícits i acostumen a centrar-se en resultats quantificables de l'activitat, els de la professió són més difusos, atès que difícilment es pot explicitar una única manera d'entendre i d'exercir la professió i, per tant, de comprometre-s'hi.

Per Mendoza (1999), les conseqüències del conflicte organització-professional per a l'organització són la pèrdua de productivitat i creativitat dels professionals, l'augment de la rotació, la mala relació amb els supervisors, el deteriorament del clima de treball, la pèrdua d'interès per l'actualització dels coneixements i les dificultats per mobilitzar els professionals entorn dels objectius organitzatius. Entre les conseqüències del conflicte per als professionals, descriu la dificultat d'identificació amb l'organització, la manca de sentit del propi treball, la renúncia a alguns dels seus principis o aspiracions, l'adopció d'una actitud reivindicativa o l'abandonament de l'organització.

Des d'una perspectiva econòmica, Hirshman (1970) determina que en situacions de declivi en empreses, en organitzacions i estats les respostes que donen els individus són: sortida (*exit*), expressió (*voice*) i lleialtat (*loyalty*). Posteriorment, Rusbult, Zembrodt i Gunn (1982) completen el model, hi afegeixen la resposta desatenció (*neglect*) i l'apliquen a entorns laborals. Per aquests autors, els professionals davant situacions de crisi i conflicte desenvolupen alguna de les respostes descrites en el model EVLN: sortida, anar-se'n, marxar de l'organització; expressió, treballar per millorar la situació; lleialtat, quedar-se i donar suport a l'organització; o desatenció, posar el seu interès en qüestions no relacionades amb la feina, sense fer res per millorar la situació laboral.

La part visible del conflicte organització-professió es manifesta generalment com un conflicte entre directius i professionals, a causa de la confusió sobre les responsabilitats de cadascun i de la diferent perspectiva amb què aborden els problemes –una perspectiva *àmplia* els directius i *estreta* els professionals– que fomenta la desconfiança entre ells (Benveniste, 1987). Els directius, com a representants de l'organització, desconfien dels professionals i els controlen per diverses raons: *a*) perquè no entenen o no comparteixen els motius pels quals els objectius de l'organització poden desplaçar-se per interessos i necessitats professionals; *b*) quan els perceben com una amenaça directa, tant pels potencials errors que poden cometre, i que poden ser imputats als directius, com pels desafiaments dels professionals a la seva autoritat, i *c*) per no coincidir els valors dels professionals amb els dels directius o amb els de l'organització.

Això no obstant, les relacions entre els professionals i l'organització no es poden interpretar exclusivament en clau de conflicte. D'una manera progressiva, la recerca ha anat aportant evidències sobre la compatibilitat entre professionals i organització (Hall, 1968; Montagna, 1968; Aranya, Ferris, 1984; Benveniste, 1987; Morrow, Wirth, 1989; Wallace, 1993; Mendoza, 1999). En aquest sentit, Scott (1966: 267) ja assenyalava: “[...] Professions i burocràcies s'estan convertint en més i més semblants; això és degut al fet

que els buròcrates estan sent professionalitzats al mateix temps que els professionals estan sent burocratitzats [...]”.

Benveniste (1987) destaca que les estructures burocràtiques afavoreixen el desenvolupament d'una carrera professional, cosa que podria explicar que alguns professionals estiguin disposats a cedir part de la seva autonomia “a canvi del prestigi, la seguretat i els avantatges de pertànyer a certes organitzacions” (Mendoza, 1999:124).

En conseqüència, l'esforç dels directius de les organitzacions de professionals s'ha de centrar en bona mesura en la gestió del conflicte potencial, preservant l'autonomia dels professionals, facilitant que puguin concentrar-se en l'exercici de la seva professió, en definitiva, generant les condicions perquè puguin compatibilitzar el seu compromís amb la professió i amb l'organització, de manera que es produeixi una alineació entre les dues lleialtats.

LES ORGANITZACIONS DE PROFESSIONALS

Des dels primers treballs sobre el conflicte organització-professional, s'utilitzen gairebé com a sinònims *organització* i *burocràcia* i s'observa amb freqüència l'ús del terme *organització burocràtica* per referir-se a l'organització en la qual treballen els professionals. Ben-David (1958) ja adverteix sobre els diferents significats que es poden donar al terme *organització burocràtica* i Scott (1965), per la seva banda, aprofundeix en l'anàlisi de les organitzacions de professionals establint dues tipologies fonamentals: *a*) autònomes, en les quals els professionals constitueixen l'eix de l'organització, gaudeixen d'autonomia operativa, ocupen posicions en la jerarquia i són gairebé imprescindibles per assolir les finalitats de l'organització i *b*) heterònomes, en les quals els professionals integren el nucli d'operacions, però subordinats a una jerarquia integrada per membres aliens a la professió.

Mendoza (1999) (vegeu taula 13) emfasitza aquesta distinció i assenyala que les organitzacions autònomes agrupen les organitzacions professionals de serveis a les empreses, les firmes de serveis professionals, com empreses d'auditoria o de consultoria, mentre que les de serveis a les persones, són les que Mintzberg (1984) qualifica de *burocràcia professional*, que caracteritza a universitats i hospitals, en els quals se centra aquest capítol.

En la configuració de Mintzberg, els professionals integren el nucli operatiu, que esdevé la part central de l'organització, disposen d'un notable grau d'autonomia i tenen una relació directa amb el client. Els professionals treballen utilitzant el *procés d'encasellament* per categoritzar les necessitats

dels usuaris i clients i aplicar un programa normalitzat prèviament establert. Aquest és un dels trets característics de la burocràcia professional, que a més disposa d'un personal de suport molt desenvolupat, que constitueix el que Mintzberg anomena *una de les dues jerarquies paral·leles*, “la dels professionals, democràtica i amb autoritat provinent de la base, i la del personal de suport, autocràtica i l'autoritat de la qual s'exerceix de dalt a baix” (Mintzberg, 1982: 73). La coexistència entre aquestes dues estructures no sempre és fàcil i en la mediació entre totes dues és on el directiu pot obtenir una certa legitimitat que li reconegui el *dret a gestionar*, sempre que es concentri en els aspectes administratius, no entri en les qüestions estrictament professionals –sobre les quals només en el cas de ser membre de la professió, i amb una mínima reputació professional reconeguda, li serà permès opinar i aconsellar– i faciliti als professionals les condicions perquè puguin concentrar-se en les tasques que els són pròpies i es puguin desentendre d'aquelles que els són més alienes i que els desagraden més.

Taula 13. Modalitat i entorns de l'exercici professional (Mendoza, 1999)

Modalitat d'exercici	Naturalesa de la organització	Client	Entorn organitzatiu d'exercici	Exemples
Lliure	Individual	Persones		Exercici lliure
	Informal, col·legial (grup no estructurat)	Persones	Exercici en grup	Diversos professionals comparteixen instal·lacions i despeses. Ocasionalment ofereixen serveis complementaris, però rarament amb una visió estratègica comuna.
En una organització	Autònoma	Altres organitzacions (principalment empreses)	Firma de serveis professionals	Bufets d'advocats Firmes de auditoria Empreses de consultoria Despatxos d'enginyeria etc.
		Persones		Burocràcia professional
	Heterònoma	Persones	Serveis públics personals	Centres d'ensenyament Agències de serveis socials Departaments de policia
		La mateixa organització	Departament professional	Científics Enginyers Laboratoris d'R+D

Font: Mendoza (1999)

L'enquadrament de les professions originàriament liberals en organitzacions es coneix com a *salarització* o *burocratització dels professionals* (Mendoza, 1999). La salarització no suposa la fi d'una professió, però d'alguna manera implica que alguns factors que configuren la professió i hi confereixen identitat –autonomia, control sobre el propi treball, relació amb els clients, capacitat de decisió, estatus...– siguin posats en qüestió i fins i tot amenaçats. Sota aquesta perspectiva, Noy i Lachman (1993: 61) consideren, en el cas dels metges hospitalaris, que “[...] els metges empleats a l'hospital a temps complet estan més inclinats a afrontar un conflicte entre els seus compromisos amb l'hospital i amb la professió mèdica [...]”.

METGES I HOSPITALS

Pels metges assalariats, l'autonomia, el control sobre el propi treball, la relació amb els pacients, la capacitat de decisió, l'estatus i el reconeixement professional són objecte habitual de la disputa amb l'organització i els representants d'aquesta. La *perspectiva professional* pressuposa que el metge se sent compromès amb les normes, els estàndards i els valors de la professió, que comparteix amb els seus col·legues i que aplica a la seva pràctica professional. Mentre que la *perspectiva organitzativa* espera que els metges, com a empleats assalariats de l'hospital, “acceptin les regles de l'organització, regulacions i normes, i que es comprometin amb els seus valors” (Noy, Lachman, 1993: 60).

El model organitzatiu és vist com una amenaça des de la perspectiva professional per les transformacions en la pràctica de la medicina a què obliga, tal com assenyalen Edwards, Kornacki i Silversin (2002: 835):

El món desenvolupat ha vist reduccions significatives de l'autonomia mèdica i increments de responsabilitat com a resultat creixent de la medicina basada en l'evidència i d'una llarga i establerta temptativa de dur la medicina sota la gestió i el control dels costos pels governants, pagadors i patrons.⁵⁷

En el conjunt de l'Estat espanyol, les reformes iniciades amb les primeres transferències sanitàries a les comunitats autònomes a principis dels anys vuitanta fomentaren una orientació a l'eficientisme econòmic i introduïren de manera generalitzada un model de gestió *gerencialista*, en les pri-

57. Els autors basen el seu treball en tallers amb metges als Estats Units i al Regne Unit.

meres fases centrat en la gestió dels hospitals. Es feren evidents dues formes diferents d'entendre el funcionament de l'hospital, conflicte avivat en aquest cas pel reforçament de l'autoritat dels gerents sobre l'autonomia dels professionals, en què "l'èmfasi es posava en el fet d'establir el 'dret a gestionar' i no en la cerca d'una millor interacció entre gerents i professionals" (Mendoza, 1999: 340). Tal com assenyala Obeso (1992: 5):

De forma bastant generalitzada, i a partir dels anys setanta, els hospitals, si més no a la nostra àrea cultural coneguda, comencen un procés de creixement en les seves estructures administratives primer i gerencials després, amb una preocupació bàsica de contenció dels costos i amb una preocupació afegida de 'passar per l'adreçador' uns professionals, fonamentalment els metges, que comencen a ser acusats de corporativisme, amb tota la càrrega negativa que el terme comporta.

Aquest conflicte entre gerents i metges pel control del treball i l'assignació dels recursos van marcar profundament les relacions entre directius i professionals, com no podia ser d'altra manera. Les relacions entre els dos col·lectius són de desconfiança mútua, i si bé al llarg d'aquests anys es pot interpretar que la confusió pels àmbits de responsabilitat de cadascun s'ha aclarit considerablement, difícilment es pot dir el mateix sobre la perspectiva de cada col·lectiu pel que fa a l'abordatge dels problemes.

Diversos estudis i propostes han suggerit de forma pràcticament unànime la necessitat de fomentar la participació i el compromís dels metges amb l'hospital com la via adequada per superar el conflicte organització-professional i contribuir a una millora de l'eficiència dels centres. Aquests treballs parteixen d'uns supòsits àmpliament compartits en la literatura sobre el compromís. D'una banda, la participació, que s'acostuma a interpretar com una manifestació del compromís de l'individu, atès que es tracta d'un acte explícit, irrevocable, voluntari i públic (Salancik, 1977), i en conseqüència es pressuposa que, en participar en la presa de decisions, el metge incrementaria la seva responsabilitat respecte a l'hospital i el seu funcionament (Burns, Wholey, 1992). D'altra banda, un metge compromès amb el seu hospital seria més receptiu a les propostes de la direcció del centre, s'alinearà amb els objectius estratègics de la institució⁵⁸ i

58. Mendoza destaca els problemes d'alineació (*alignment*) "relatius a les dificultats de coordinar i integrar de manera coherent l'actuació dels professionals", juntament amb els de la creació de valor, com dos "grans elements d'especificitat propis de la gestió d'aquestes organitzacions [les de professionals] i que totes comparteixen" (1999: 228).

tindria una major disposició a treballar més i a utilitzar de manera més eficient els recursos que l'hospital posa a la seva disposició. Tal com destaca Obeso (1992: 22): “Els directius pensen que un professional compromès amb l'organització és un professional més productiu, més disposat a participar en comitès i amb una orientació més positiva cap a l'organització.”

EL COMPROMÍS AMB L'ORGANITZACIÓ

De tots els constructes que integren el compromís amb el treball, el que ha rebut més atenció ha estat el compromís amb l'organització.

El compromís organitzatiu es considera un estat psicològic pel qual l'individu desenvolupa una identificació amb l'organització, i en conseqüència s'espera que aquest individu sigui lleial, amb una menor predisposició a l'absentisme i a abandonar l'organització, que sigui més productiu, més receptiu a les indicacions que rebí; en definitiva, que tingui una orientació més positiva a les propostes de l'organització.

La major part de la recerca ha emfatitzat els aspectes positius del compromís amb l'organització i ha dedicat una atenció especial a la seva influència sobre la renúncia, la intenció d'abandonar l'organització i la rotació dels empleats (Meyer, Stanley, Herscovitch, Topolnysky, 2002). Només esporàdicament s'han analitzat els possibles efectes no desitjables, com són els ocasionats pels alts nivells de compromís dels individus, entre els quals se citen l'absència de creativitat, la resistència al canvi, l'estrès excessiu, la tensió en les relacions fora del treball, l'excés de zel o la utilització ineficaç dels recursos humans (Randall, 1987).⁵⁹

La definició del compromís de Porter, Steers, Mowday i Boulian (1974) fou, sense cap mena de dubte, la més influent durant molts anys i esdevingué un *clàssic* fins a l'aparició posterior del model de Meyer i Allen (1991). Porter i els seus col·legues atribueixen al compromís organitzatiu tres propietats: *a*) la voluntat d'exercir un esforç a favor de l'organització, *b*) l'acceptació dels valors i objectius de l'organització i *c*) el desig per mantenir-

59. Randall cita en el seu treball “el més gran tractat sobre els perills del sobrecompromís”, publicat per Whyte el 1956 i titulat *The Organization Man*, en el qual descriu l'home organització com “una persona que no només treballa per a l'organització sinó que hi pertany” (1987: 460).

se com a integrant de l'organització.⁶⁰ La limitació d'aquest model de compromís és que “era vist com un constructe unidimensional, focalitzat només en el vincle afectiu” (Mowday, 1998: 389).

Per superar aquesta limitació, alguns autors integren les diferents perspectives existents sota una concepció multidimensional del compromís organitzatiu. Aquesta aportació l'efectuen fonamentalment dos treballs, els d'O'Reilly i Chatman (1986) i sobretot el de Meyer i Allen (1991), que rep molta atenció en la recerca posterior i la influeix notòriament, i s'estableix de manera progressiva un consens creixent sobre la naturalesa multidimensional del compromís.

Les tres àmplies categories conceptuais que estableixen Meyer i Allen (1991) –una orientació afectiva cap a l'organització, el reconeixement dels costos associats amb abandonar-la i l'obligació moral de romandre-hi– són la base sobre la qual desenvolupen el seu model de tres components: compromís afectiu, compromís de continuïtat i compromís normatiu, que es converteix en un dels models de referència per a la recerca posterior:

[...] El compromís afectiu es refereix al vincle emocional, a la identificació i a la implicació de l'empleat amb l'organització. Els empleats amb un sòlid compromís afectiu segueixen essent empleats perquè ho volen així. El compromís de continuïtat es refereix a la consciència dels costos associats amb sortir de l'organització. Els empleats el vincle primari dels quals amb l'organització es basa en un compromís de permanència continuen a l'organització perquè ho necessiten. Finalment, el compromís normatiu reflecteix un sentiment d'obligació de continuar essent empleat. Els empleats amb un alt grau de compromís normatiu senten que han de romandre a l'organització [...]. (Meyer i Allen, 1991: 67)

El compromís d'un individu amb l'organització en la qual treballa reflecteix diversos graus de cadascun dels tres components i el caracteritza en funció de la intensitat de la valoració de cada component del model. Meyer i Herscovitch (2001) constaten que un component del compromís

60. Mowday, Steers, Porter (1979) desenvoluparen el Qüestionari de compromís organitzatiu, constituït per quinze preguntes, el qual van validar amb una mostra de 2.563 empleats de diverses organitzacions (empleats públics, universitaris, hospitalaris, de banca, de companyies telefòniques, científics i enginyers, gerents de companyies automobilístiques, tècnics psiquiàtrics i aprenents d'administració de vendes al detall). “Aquesta mesura, gràcies a la seva popularitat i ús continuat, ha esdevingut en cert sentit l'aproximació al compromís organitzatiu” (Reichers, 1985: 467).

pot exercir una influència més notòria sobre la conducta de l'individu si els altres components són menys intensos.

Els focus del compromís organitzatiu

Reichers (1985) va constatar la dificultat que un individu se sentís identificat amb l'organització com un tot, quan aquesta la integren múltiples grups: propietaris, directius, companys de treball, proveïdors, clients..., cadascun amb els seus propis objectius i valors que poden ser compatibles o no amb els de l'organització. De manera que, com assenyala Reichers, el compromís experimentat per un individu pot diferir notòriament del que n'experimenta un altre. Per tant, el compromís organitzatiu potser es pot entendre millor com un *conjunt de múltiples compromisos*, que pot comportar que els empleats tinguin un perfil de compromís diferent i que pugui haver-hi conflictes entre aquests diferents compromisos dels empleats. Per Reichers, el concepte d'un perfil del compromís alerta sobre una mesura global del compromís organitzatiu perquè "pot mostrar que els empleats estan compromesos de la mateixa manera amb l'organització, quan el focus del seu compromís és completament diferent" (1985: 473).

Per tant, els focus del compromís organitzatiu són les diferents entitats integrants d'una organització amb les quals un individu es pot sentir compromès. Aquesta no és una qüestió menor, sobretot en el cas dels metges hospitalaris, que *viuen* l'hospital a través del seu servei, que és la unitat organitzativa que convencionalment agrupa els membres d'una mateixa especialitat. Els esdeveniments que ocorren a l'hospital s'acostumen a interpretar en clau dels interessos del servei i de les oportunitats o amenaces que poden suposar per al posicionament estratègic futur del servei, en el mateix hospital i respecte a altres grups professionals de la mateixa especialitat. Els metges hospitalaris es desenvolupen professionalment en el servei i, a més, el servei és una mena de representació tangible de l'hospital, que pels metges és quelcom abstracte i llunyà i que, de vegades, té una consideració exclusivament instrumental per assolir els seus objectius professionals. En el cas dels professionals mèdics i d'acord amb la formulació de Reichers, si no es distingeixen diferents focus de compromís organitzatiu, amb el servei i amb l'hospital, per exemple, es pot induir a la confusió respecte al seu compromís.

De la mateixa manera, cal destacar també que el cap de servei esdevé una figura clau per al desenvolupament dels professionals i per a la seva vinculació amb l'hospital (Obeso, Castellà, Guilera, Peiró, Batista, 1990):

s'espera d'ell que estableixi les línies de treball del servei, que orienti i fins i tot dirigeixi la carrera professional dels metges de la seva unitat, que encapçali els contactes amb altres grups d'especialistes, que subministri informació administrativa als facultatius i la interpreti i que a través de la seva figura els directius de l'hospital es relacionin amb els professionals, en una mena de transposició de la jerarquia burocràtica a l'organització de professionals. No obstant això, en contra de la voluntat de bona part dels directius hospitalaris, els caps de servei acostumen a actuar més com a representants dels facultatius del seu servei i no acostumen a considerar-se com a integrants de la direcció de l'hospital al capdavant del servei.

Becker (1992) aporta en la seva investigació que el compromís dels empleats amb l'alta direcció, el supervisor i el grup de treball són més importants que el compromís amb l'organització per a la predicció de la satisfacció amb el treball, la intenció de marxar i la conducta organitzativa prosocial.⁶¹ En un treball posterior, Becker i Billings (1993) identifiquen quatre perfils dominants de compromís, entesos com a diferents patrons de compromís amb diferents parts de l'organització: *a) compromès localment*, que assenyalava l'individu vinculat al seu supervisor i grup de treball; *b) compromès globalment*, que cataloga l'empleat vinculat amb l'alta direcció i l'organització; *c) compromès*, que defineix l'individu que es troba vinculat als dos focus, global i local; *d) no compromès*, que cataloga l'individu que no se sent vinculat ni globalment ni localment. Els empleats amb el perfil *compromès* tenen el grau més alt de satisfacció amb la feina, la intenció més baixa de deixar l'organització i els graus més alts de comportament prosocial, mentre que el perfil *compromès globalment* "no sembla particularment avantatjós per a l'eficàcia de l'organització" (1993: 188).

Meyer i Allen (1997) proposen una matriu de dues dimensions amb les diferents formes de compromís en un eix i els diferents focus al llarg de l'altre, de manera que cada perfil de compromís dels individus reflectiria graus variables de diferents formes de compromís a cada focus (vegeu taula 14).

Hauria de ser possible mesurar diferents formes de compromís a cadascun dels focus i introduir un valor en cada cel·la de la matriu que reflectís el perfil de compromís multidimensional d'un individu. Lawler (1992) suggereix dependències entre cel·les, i a partir de la constatació que les orga-

61. Becker (1992) segueix Brief i Motowidlo (1986), que descriuen la conducta organitzativa prosocial com "la conducta que *a)* porta a terme un membre de l'organització, *b)* directament dirigida a un individu, grup o organització amb els quals interactua mentre exerceix el seu rol organitzatiu i *c)* és exercida amb la intenció de promoure el benestar de l'individu, el grup o l'organització cap als quals s'adreça". (1986: 711)

nitzacions les componen múltiples grups o subgrups desenvolupa la teoria del procés d'elecció en els grups que denomina *niats*, amb referència al fet que per formar part d'un grup o un col·lectiu es requereix formar-ne part d'un altre, per la qual explica la diferenciació dels focus del compromís.⁶² Com que formen part de dos grups simultàniament, els individus desenvolupen diferents vincles amb cadascun, de manera que “els empleats poden estar compromesos amb diferents focus relacionats amb el treball (per exemple, supervisors, equips) en lloc del compromís amb l'organització o addicionalment a aquest compromís” (Herscovitch, Meyer, 2002: 476).

Taula 14. Integració de dues conceptualitzacions multidimensionals del compromís (Meyer i Allen, 1997)

Focus del compromís	Naturalesa del compromís		
	Afectiu	Continuat	Normatiu
Organització			
Alta direcció			
Unitat			
Director de la unitat			
Equip de treball			
Líder de l'equip			

Font: Meyer i Allen (1997)

Els antecedents i les conseqüències del compromís organitzatiu

Els nombrosos treballs dedicats a determinar les causes i els antecedents del compromís organitzatiu, fonamentalment del component afectiu del compromís, van fer que Reichers (1985) es referís a la quantitat de factors i variables citats com la *llista de la bugaderia (laundry list)*, a causa de la seva varietat i inconsistència.

62. “Les estructures socials col·loquen habitualment els actors en múltiples col·lectivitats niades en les quals simultàniament són membres de dos grups, com a mínim, un abraçant l'altre. Els exemples inclouen una província dins una nació, un escamot dins un partit polític, una divisió dins una corporació, un departament dins una escola, una colla juvenil dins un veïnat o una família nuclear dins una família ampliada.” (Lawler, 1992: 327)

D'entre les múltiples variables analitzades s'ha dedicat molta atenció a les anomenades *variables demogràfiques*, característicament sexe, edat i antiguitat, sense que s'hagi demostrat una relació forta i consistent entre aquestes i el compromís afectiu (Meyer, Allen, 1997). Només s'han descrit relacions positives entre l'antiguitat a l'organització i el compromís afectiu (Mathieu, Zajac, 1990), probablement, perquè els individus necessiten adquirir un cert grau d'experiència en una organització per sentir-s'hi fortament vinculats o bé es desenvolupa retrospectivament un vincle afectiu amb l'organització, després de molts anys de treballar-hi. Aquesta relació entre antiguitat i compromís afectiu pot ser deguda simplement al fet que amb el temps, aquells que no desenvolupen un fort vincle afectiu amb l'organització acaben marxant i entre els més antics només resten els més compromesos.

Potser el factor més rellevant en la generació del compromís organitzatiu és el *suport organitzatiu percebut*, pel qual "els empleats es formen una percepció general respecte al grau amb què les organitzacions valoren la seva contribució i atenen el seu benestar" (Eisenberger, Fasolo, Davis-La Mastro, 1990: 51). En la recerca es destaca la forta associació entre la discrecionalitat en el lloc de treball i el suport organitzatiu percebut, situació que és de gran rellevància per a les organitzacions de professionals. En aquesta mateixa línia de treball, Eisenberger i els seus col·laboradors (2002) constaten que el suport percebut del supervisor contribueix al suport organitzatiu percebut, en tant que els individus consideren els seus superiors com a representants de l'organització.

El compromís de continuïtat amb l'organització, que ha rebut menys atenció en la investigació que el compromís afectiu, es desenvolupa per dos mecanismes. El primer és degut a la percepció dels sacrificis associats amb deixar l'organització, que són funció de les inversions –temps, esforç i/o diners– realitzades per l'empleat i que perdrà si deixa l'organització. El segon mecanisme es produeix per la percepció d'absència d'alternatives d'ocupació, de manera que si l'individu considera que té al seu abast diverses alternatives professionals, el seu compromís de continuïtat serà més feble.

El compromís normatiu sembla desenvolupar-se sota un tipus particular d'inversió que l'organització fa en l'individu i a la qual a aquest li resulta difícil de correspondre. La incomoditat ocasionada per aquesta situació li genera un sentiment d'obligació envers l'organització, que alguns autors han definit com una mena de contracte psicològic entre l'empleat i l'organització, "integrat per les creences de les parts involucrades en una relació d'intercanvi en la qual observen les obligacions recíproques" (Meyer, Allen, 1997: 61).

Pel que respecta a les conseqüències del compromís organitzatiu, com ja s'ha comentat, d'una persona compromesa amb l'organització s'esperen uns resultats del treball positius per a l'organització. Un dels efectes més estudiats ha estat la retenció dels empleats a la qual contribueixen els tres constructes del compromís, però des de la perspectiva directiva no n'hi ha prou que els empleats no vulguin marxar de l'organització, situació que qualsevol tipus de compromís facilita, sinó que s'espera d'ells *alguna cosa més*, a banda del fet que una certa rotació d'empleats produïda de manera voluntària és positiva per a l'organització (Meyer, Allen, 1997). De la mateixa manera, diversos treballs han evidenciat la relació positiva entre el compromís organitzatiu i la presència en el lloc de treball i la relació negativa amb l'absentisme (Mathieu, Zajac, 1990; Meyer, Allen, Smith, 1993; Hackett, Bycio, Hausdorf, 1994; Gellatly, 1995; Somers, 1995).

Els treballs que han analitzat l'*acompliment en el lloc de treball* han constatat que els empleats amb un intens compromís afectiu amb l'organització treballen més i amb un millor rendiment que aquells que tenen un compromís dèbil. Meyer i Allen (1997) consideren que quan no s'observa una relació entre el compromís afectiu i els indicadors d'acompliment pot ser perquè: *a)* els supervisors encarregats de la valoració han estat molt estrictes, *b)* els treballadors han centrat el seu esforç només en aquells aspectes pels quals consideren que se'ls avalua,⁶³ *c)* els indicadors no reflecteixen la motivació de l'empleat o *d)* els empleats no tenen un control adequat sobre els resultats del seu treball.

Un dels factors que s'associa amb el compromís és la *conducta organitzativa cívica* que fa referència a aquells comportaments que "molts creuen que són particularment crítics per a l'èxit de l'organització" (Meyer, Allen, 1997: 33), i que inclouen "anar més enllà" del que dicta la política de l'organització i la mateixa descripció del lloc de treball.⁶⁴ S'hi inclouen característicament comportaments com prestar ajut als companys de treball, oferir-se voluntari per a activitats laborals especials, estar particularment ben considerat pels companys i els clients, ser puntual o fer suggeriments quan apareixen problemes (Organ, Ryan, 1995). Morrison (1994) alerta sobre la dificultat de diferenciar entre el comportament propi del lloc de tre-

63. "El compromís afectiu es manifestarà en aquells aspectes de l'acompliment del treball que els empleats consideren que són importants per a l'organització." (Meyer, Allen, 1997: 30)

64. "Els individus contribueixen a l'efectivitat organitzativa fent coses que no són funcions principals però que són importants perquè motlluren el 'context' organitzatiu i social que dona suport a aquestes activitats." (Organ, Ryan, 1995: 776)

ball i l'*extra-role*, que varia en cada persona i de la definició que fa cada individu del seu lloc de treball.

Coyle-Shapiro, Kessler i Purcell (2004) analitzen dues visions complementàries de la conducta cívica: la basada en la reciprocitat,⁶⁵ per la qual els empleats desenvolupen la conducta cívica com a forma de retornar el bon tracte rebut per part de l'organització, i la que es fonamenta en la percepció més àmplia que els empleats tenen del seu treball, que els porta a considerar el comportament *extra-role* com a part integrant de la seva feina, tal com estableix Morrison (1994). Coyle-Shapiro, Kessler i Purcell (2004) efectuen el seu estudi entre empleats d'un hospital del Servei Nacional de Salut britànic, la qual cosa els porta a considerar la rellevància d'aquesta "percepció ampliada" en una organització característica del treball professional:

Els treballs professionals es perceben fonamentats en l'autonomia, la discreció i l'àmplia responsabilitat, encara que en àrees nítidament definides de coneixement especialitzat. La distinció entre comportament in-role i extra-role en aquests treballs pot ser més difusa que per als qui tenen ocupacions relativament més rutinàries i estructurades, en les quals les tasques i responsabilitats estan clarament definides. (Coyle-Shapiro, Kessler i Purcell, 2004: 102)

Alguns autors han analitzat la influència del compromís organitzatiu en les respostes descrites en el model EVLN. Meyer, Allen i Smith (1993) ho analitzen en el seu estudi sobre el compromís organitzatiu i ocupacional en un col·lectiu d'infermeria, i constaten que el compromís afectiu correlaciona positivament amb *expressió* i *lleialtat* i negativament amb *desatenció*. De la mateixa manera, com més fort és el compromís de continuïtat, la resposta a una situació d'insatisfacció és més aviat la desatenció.

Lachman i Noy (1996) constaten la rellevància del model de resposta EVLN per analitzar les reaccions de metges assalariats en hospitals israelians en decadència, i confirmen i destaquen les seves implicacions per a la gestió dels hospitals. Suggereixen que quan els hospitals entren en una situació de decadència:

65. Gouldner (1960) planteja la norma de la reciprocitat com a causa d'obligació moral i Bateman i Organ (1983), en una línia similar, fan referència a la teoria de l'intercanvi social (*social exchange theory*), que sota determinades condicions prediu que les persones busquen actuar de manera recíproca amb aquells que els han beneficiat.

Els metges més estretament vinculats poden escollir no marxar (sortida) i donar suport a l'hospital i a la seva direcció, de manera passiva (lleialtat) o activa (expressió), en els seus intents de donar la volta a la situació. No obstant això, en situació de decadència, la direcció de l'hospital no ha d'assumir que tots els que decideixen quedar-se donen suport voluntàriament a l'hospital; alguns dels que s'hi queden poden ser negligents, i ocupar-se molt poc de l'hospital i del seu destí. (Lachman i Noy, 1996: 188)

El compromís amb la professió

El compromís professional (*professional commitment*) es defineix com el grau de vinculació amb una professió (Snape, Redman, 2003). Mentre que per alguns autors el compromís amb la professió és una forma de compromís amb el treball focalitzat en la carrera, que emfasitza la importància de la professió en la vida de la persona (Morrow, 1993), altres consideren la professió com un focus extern del compromís, en contraposició amb els focus interns, com l'organització o el supervisor (Siders, George, Dharmadkar, 1995). Per un tercer grup d'autors, el compromís professional és un constructe relacionat amb el compromís organitzatiu, juntament amb la satisfacció en el treball i la implicació en el treball (Meyer, Stanley, Herscovitch, Topolnytsky, 2002).

La recerca ha dedicat molta menys atenció al compromís amb la professió que al compromís amb l'organització, i quan s'ha estudiat s'ha tendit a fer-ho en contraposició amb el compromís organitzatiu. Aquesta contraposició la fan evident Noy i Lachman (1993) quan analitzen la resposta dels metges assalariats en hospitals en decadència i afirmen:

Una orientació laboral destacada entre els metges és el compromís amb la seva professió. Aquest emfasitza l'adherència als valors professionals i l'acceptació de l'autoritat i el control col·legial més que els jeràrquics organitzatius. El sistema de valors professionals emfasitza valors com autoritat i control col·legial o autocontrol, conformitat amb els estàndards professionals, autonomia professional i orientació al client (Noy i Lachman, 1993: 61).

Els primers treballs utilitzen un constructe de compromís professional, àmpliament difós, a partir del model de Mowday, Steers i Porter (1979) de compromís organitzatiu, mentre que els models multidimensionals de compromís professional, elaborats a partir del model de Meyer i Allen (1991) de compromís organitzatiu, són molt posteriors i menys utilitzats.

En un treball d'enorme influència, Aranya i Ferris (1984) estudien el compromís professional dels auditors en contraposició amb el seu compromís organitzatiu, com a possible factor causal del conflicte organització-professional. Defineixen el compromís amb la professió com “la relativa intensitat d’identificació i implicació amb una professió concreta, així com la voluntat d’exercir un esforç a favor de la professió i el desig de mantenir-s’hi com a integrant (Aranya i Ferris, 1984: 3).

És a dir, prenen com a referència la definició del compromís organitzatiu de Porter, Steers, Mowday i Boulian (1974), en la qual substitueixen el terme *organització* per *professió*. El desenvolupament del compromís professional es produeix durant el procés de socialització en la professió escollida, i segons la teoria clàssica de la sociologia de les professions, la societat garantiria reconeixement i influència a les professions en posseir coneixements necessaris i valorats, a canvi que els professionals es comprometessin intensament amb el servei públic per sobre d’incentius materials (Aranya, Ferris, 1984).

Meyer, Allen i Smith (1993) defineixen el compromís ocupacional com “el compromís amb una línia de treball concreta” (1993: 540) a partir de l’adaptació del model de compromís organitzatiu de tres components de Meyer i Allen (1991). En certa manera, reproduïxen el procés que Aranya i Ferris (1984) havien fet amb el model de Mowday, Steers i Porter (1979), però amb el convenciment que el seu model multidimensional permet una comprensió més completa dels vincles que l’individu estableix amb la seva professió.

COMPATIBILITAT DE COMPROMISOS

Recentment (Peiró, 2007) s’ha examinat el grau de compromís dels metges amb l’hospital i la compatibilitat d’aquest compromís amb la lleialtat amb la professió. En la recerca es van enviar 1.740 qüestionaris als metges de 9 hospitals catalans de diversos nivells assistencials,⁶⁶ dels quals es van retronar 701 enquestes contestades (un 40,3%). Sintèticament, es presenten a continuació els resultats i les conclusions obtinguts.

66. Els hospitals seleccionats representen la classificació que utilitza el Servei Català de la Salut (2003), que agrupa els hospitals en tres categories: hospital general bàsic, hospital de referència i hospital d’alta tecnologia, a partir de les característiques estructurals més remarcables: la grandària, la disponibilitat de tecnologies diagnòstiques i terapèutiques o el vincle amb la universitat.

El compromís dels metges amb l'hospital

Des d'una perspectiva global, els metges se senten compromesos amb l'hospital i el seu compromís s'intensifica a mesura que es fan més grans, fa més anys que exerceixen la professió, acumulen més anys treballant en el mateix hospital i ocupen posicions en la jerarquia mèdica. Dit d'una altra manera, el compromís organitzatiu dels metges amb l'hospital es construeix, es desenvolupa i s'intensifica al llarg de la seva trajectòria professional i, en aquest sentit, els tres constructes integrants del model de compromís organitzatiu tenen una evolució similar.

El compromís organitzatiu dels metges depèn fonamentalment del component afectiu i de la percepció dels sacrificis associats del component de continuïtat. La contribució de la dimensió de la percepció d'absència d'alternatives del mateix component de continuïtat i la del component normatiu, són més febles i la seva contribució és menor. En conseqüència, el compromís organitzatiu dels metges s'explica principalment pel seu vincle emocional amb l'hospital i per la percepció dels costos, les inversions i els sacrificis, en què han incorregut al llarg de la seva carrera. Per contra, el compromís organitzatiu dels metges no es pot justificar per l'absència d'alternatives professionals i encara menys per un sentiment d'obligació moral envers l'hospital, potser perquè consideren que han donat més al seu centre del que han rebut a canvi.

En la mesura que els metges perceben que l'hospital els dona suport, el seu compromís afectiu amb la institució també s'incrementa. Però el suport organitzatiu percebut, la "percepció general respecte al grau amb què les organitzacions valoren la seva contribució i atenen el seu benestar" (Eisenberger, Fasolo, Davis, La Mastro, 1990: 51), considerat com un inductor molt potent del compromís organitzatiu afectiu, és valorat de manera molt feble pels metges que participen a la recerca, i s'incrementa de manera destacable a mesura que els facultatius promocionen en la jerarquia mèdica. Així mateix, els metges amb un compromís afectiu més intens desenvolupen una conducta organitzativa cívica, se senten més satisfets en el treball i en situacions de crisi o de conflicte, ofereixen a l'hospital una resposta de lleialtat i molt rarament opten per marxar i deixar la institució.

Els focus del compromís dels metges

Amb relació al focus del compromís, és possible diferenciar el compromís dels metges amb diferents entitats, com és el cas del servei i del cap

de servei, i es confirma en la recerca present la rellevància que tenen aquests dos focus per als metges. El compromís afectiu amb el servei és particularment intens des de l'inici de l'activitat professional del facultatiu, i tot i així encara s'incrementa en els grups de metges de més edat i més veterans. Per contra, el compromís afectiu amb el cap de servei és més feble i al llarg de la carrera professional del metge decau.

La feblesa relativa del vincle afectiu amb el cap de servei s'explica per les limitacions que li observen els metges en l'exercici del seu càrrec: l'escassa influència en l'alta direcció, la desconfiança que genera si és considerat com a "representant", l'exercici poc reeixit en el rol de mentor o la possible manca de congruència entre els seus valors i els dels propis facultatius.

Per contra, el compromís de continuïtat amb el servei és molt feble i els metges mantenen aquesta valoració al llarg de la trajectòria professional. Els caps de secció són els qui tenen un compromís de continuïtat amb el servei més elevat i els facultatius que compatibilitzen les dues activitats professionals són els qui el tenen més baix, perquè minimitzen la percepció dels costos de deixar l'hospital i de manera evident constaten l'existència d'alternatives professionals.

El compromís de continuïtat amb el cap de servei també és molt feble però és més intens entre els metges que tenen més anys d'experiència professional i d'antiguitat a l'hospital. Els caps de secció són els qui tenen el compromís de continuïtat més baix amb el cap de servei i els metges que compatibilitzen les dues pràctiques professionals són els qui el tenen més elevat.

El compromís normatiu amb el servei és molt intens i s'intensifica en el decurs de la carrera professional del metge. És més intens en els homes, en els qui ocupen posicions en la jerarquia mèdica i en els metges que compatibilitzen el doble exercici professional.

El compromís dels metges amb la professió

En relació amb la professió, els metges s'hi senten intensament compromesos, des que inicien el seu exercici professional i mantenen la intensitat del seu vincle al llarg de la carrera. El compromís afectiu és el component més intens del vincle amb la professió i ho és més en els homes, en els caps de servei, en els metges dels hospitals d'alta tecnologia i en els que compatibilitzen les dues pràctiques professionals.

Per la seva banda, el compromís de continuïtat amb la professió és gairebé tan intens com el compromís afectiu, però a diferència d'aquest va augmentant amb l'edat i amb els anys d'antiguitat a l'hospital. És més intens

en els homes, en els caps de servei i en els de secció, en els metges dels hospitals generals bàsics i entre els qui desenvolupen l'exercici privat de la medicina a més de la pràctica hospitalària.

Finalment, el compromís normatiu és el component més feble del compromís amb la professió, encara que s'incrementa al llarg de la trajectòria professional del metge. Aquest sentit d'obligació envers la professió és lleugerament més intens en els homes, en els caps de secció i de servei, en els facultatius que compatibilitzen les dues activitats professionals i que treballen a hospitals generals bàsics o d'alta tecnologia.

Quatre tipologies de compatibilitat

Dels resultats obtinguts en la recerca es desprèn que la relació entre el compromís organitzatiu i el compromís professional pren diferents formes, de manera que permet diferenciar grups de professionals que comparteixen pautes de comportament similars, que expressen diferents graus de compatibilitat i d'incompatibilitat entre els dos compromisos. Compatibilitzar les dues lleialtats no és senzill, perquè mentre que els objectius de l'organització són més precisos, en bona mesura explícits i acostumen a centrar-se en resultats quantificables de l'activitat, els de la professió són més difusos, atès que difícilment es pot explicitar una única manera d'entendre i d'exercir la medicina i, en conseqüència, de comprometre's amb la professió.

Per avançar en aquesta línia de treball, es va utilitzar l'anàlisi de clústers. Es tracta d'un mètode per agrupar automàticament els elements o objectes d'una mostra, de manera que els elements d'una mateixa classe o grup siguin al més homogenis possibles, segons una sèrie de criteris definits prèviament, mentre que les classes siguin al més diferenciades possible. Es determinen quatre clústers i es prenen com a "característiques seleccionades" els components que integren els models de compromís organitzatiu i professional. Els clústers, doncs, classifiquen metges amb uns perfils de compromís organitzatiu i professionals similars, que responen de manera homogènia a les variables de l'estudi. De manera que cada clúster representa un grau diferent de compatibilitat o d'incompatibilitat entre els compromisos organitzatiu i professional, i es poden interpretar com a diferents patrons de resposta a les exigències de lleialtat a l'organització i a la professió dels facultatius enquestats.

Globalment es pot respondre que els metges compatibilitzen el seu compromís organitzatiu i professional. Però això no es dona de manera homo-

gènia, i en tres dels clústers obtinguts s'observen diferents patrons de compatibilitat entre el compromís organitzatiu i el professional i només en el quart es manifesta una incompatibilitat entre les dues lleialtats.

El primer clúster és el dels *lleials amb condicions*. Agrupa metges amb un intens compromís afectiu amb l'organització i amb la professió i un considerable compromís de continuïtat amb les dues entitats. Per contra, el compromís normatiu amb l'hospital i amb la professió són molt febles. És el clúster més nombrós, integrat per metges veterans i amb l'antiguitat mitjana més elevada, que majoritàriament només treballen a l'hospital que acostuma a ser de nivell de referència, i concentra un nombre rellevant de caps de secció.

Els metges que l'integren es troben en l'etapa central de la seva trajectòria professional a l'hospital, amb un intens compromís afectiu i normatiu amb el servei i un vincle afectiu moderat amb el cap de servei. Malgrat que perceben que el suport que reben de la seva organització és clarament insuficient, acostumen a respondre en situacions de crisi amb "expressió", i porten a terme una sèrie d'accions constructives per introduir canvis a l'hospital. Però hi ha la possibilitat que en situacions de crisi la resposta "expressió" s'exacerbi i el to sigui fonamentalment reivindicatiu.

Com que es tracta del clúster més nombrós, probablement pot condicionar la perspectiva d'un observador. En bona mesura té moltes ressonàncies amb el perfil clàssic de lleialtat condicionada descrit per Scott (1966).

El segon clúster és el dels *idealistes ressentits*, en el qual es manifesta de manera més rotunda la incompatibilitat entre els compromisos. És el clúster més reduït, els metges que l'integren mostren un intens vincle afectiu i de continuïtat i un feble sentit d'obligació amb la professió. Però no mostren cap lligam afectiu ni cap obligació moral envers l'hospital i si encara hi treballen és perquè no tenen alternatives professionals. És el clúster amb el compromís més feble amb el servei i el cap de servei; són els metges que valoren pitjor el suport que reben de l'organització i de tots els clústers els qui expressen una menor satisfacció amb el seu treball. En situacions de crisi són els qui opten amb més intensitat per la resposta "sortida", volen marxar de l'hospital però no ho fan perquè aparentment no troben alternatives professionals que els resultin satisfactòries.

És un col·lectiu integrat per metges als quals els agrada ser-ho i que valoren l'esforç que han fet per ser-ho, però en els quals predomina la sensació de pèrdua de respecte i d'estatus social; ser metge i el reconeixement social que obtenen els membres de la professió potser no és com s'havien imaginat. Se senten insatisfets i potser frustrats, però són pocs i malgrat que es puguin fer notar, la seva capacitat d'influència és baixa. Ocupen una posició d'*outsiders*.

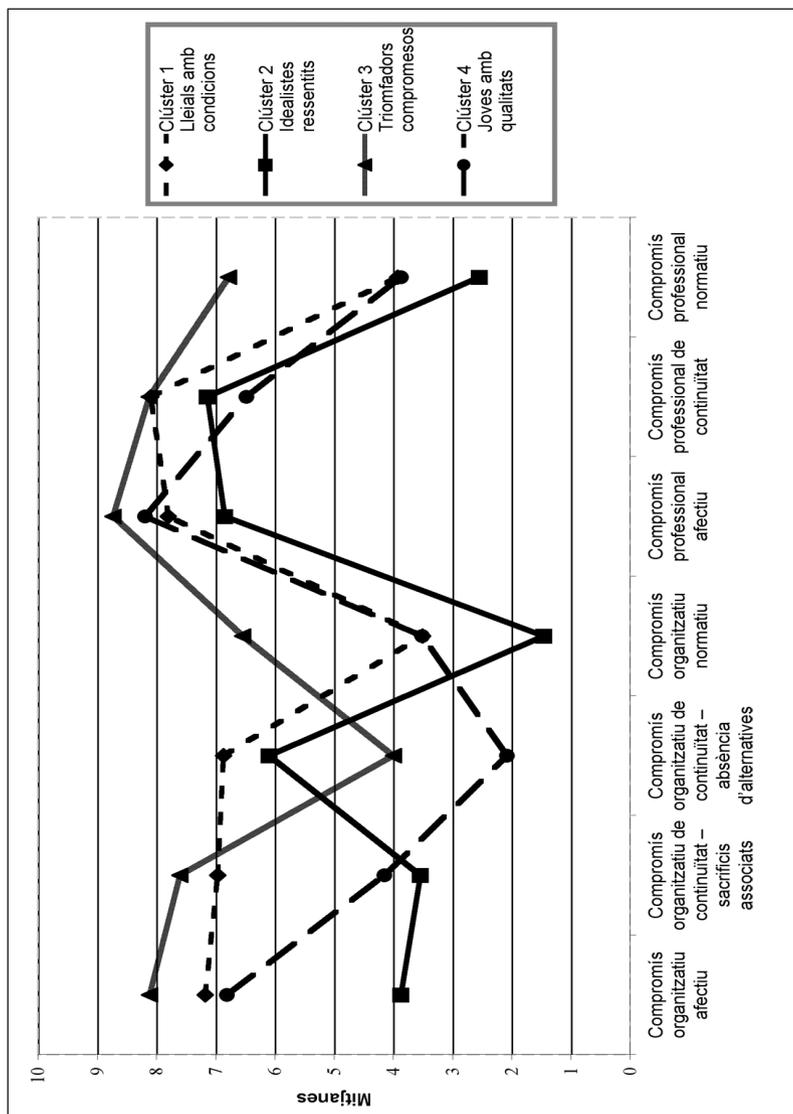
El tercer clúster és el dels *triomfadors compromesos*, integrat pels metges més compromesos. Se senten compromesos amb l'hospital, amb el servei, amb el cap de servei i amb la professió. Són veterans, amb una proporció notable de caps de servei i de facultatius que compatibilitzen les dues pràctiques professionals.

Són els qui valoren millor el suport que reben de l'hospital, els qui es mostren més satisfets amb el seu treball i els qui més valoren la conducta cívica. Les seves respostes en situacions de crisi són constructives: "expressió" i "lleialtat", les més valorades de tots els clústers. Són receptius a les propostes de l'hospital, han obtingut un reconeixement professional generalitzat, que es tradueix en el seu progrés en la jerarquia mèdica hospitalària i en el fet de formar part del que es pot considerar l'elit de la professió.

Constitueixen el clúster que manifesta més clarament la compatibilitat entre els compromisos, contraposat al clúster 2 i en alguns aspectes a l'1, es pot considerar el clúster dels triomfadors.

Finalment, el quart clúster, el dels *joves amb qualitats*, integra metges que mostren també una compatibilitat de compromisos però limitada als components afectius. Es tracta dels metges més joves de la mostra, amb la proporció més elevada de dones, d'interins i becaris, per als qui l'organització no ha contribuït de manera efectiva a consolidar la situació laboral, cosa que explica la baixa valoració del suport organitzatiu que perceben. L'intens compromís afectiu que manifesten amb el servei expressa el seu vincle amb la unitat, cosa que els permet treballar en l'àmbit del seu interès professional.

Figura 15. Representació dels valors de la mitjana dels criteris en cada clúster



Font: elaboració pròpia

En conclusió, els metges compatibilitzen de manera majoritària el seu compromís amb la professió i amb l'hospital. Els quatre clústers descrits determinen els patrons de resposta diferents dels metges amb relació a la demanda de doble lleialtat amb la professió i amb l'hospital i només un dels clústers expressa una clara incompatibilitat entre els dos compromisos. Cada clúster constitueix una entitat que requereix un tipus de relació diferent, els metges són un col·lectiu divers, que no és homogeni, i en conseqüència cal identificar els diferents clústers i gestionar-los cadascun de manera específica.

CONCLUSIONS

Entre el col·lectiu mèdic hi ha diferents concepcions de la professió i l'exercici de la medicina no té el mateix significat per a tots els professionals, de manera que els metges no constitueixen un col·lectiu homogeni i uniforme. Tal com es posa de manifest, els quatre clústers suposen que sota la denominació de *metge* s'integren maneres diferents d'entendre, de viure i d'exercir la professió. Per tant, qualsevol política de recursos humans dirigida específicament al col·lectiu mèdic, impulsada des del mateix hospital o des dels serveis centrals d'organitzacions sanitàries més extenses, requereix una identificació prèvia dels diferents clústers professionals, a fi que les polítiques i les accions que es generin siguin específiques i diferenciades per a cada grup. La gestió d'un col·lectiu de metges i l'abordatge de potencials conflictes entre l'organització i els professionals, requereix que les accions que es portin a terme siguin adequades a les demandes i necessitats de cada clúster.

En la mesura que els facultatius constatin que l'hospital s'interessa i es preocupa per ells, que s'esforça a facilitar-los l'exercici de la professió, a millorar les condicions en què l'exerceixen, a oferir-los més oportunitats professionals i a afavorir el seu progrés professional, la valoració del suport organitzatiu percebut pels metges s'incrementarà i, en conseqüència, també s'intensificarà el seu compromís organitzatiu, principalment els components afectiu i normatiu. És evident, doncs, que la direcció de l'hospital ha de tenir capacitat d'execució, fonamentalment en qüestions operatives, perquè els metges sentin que l'hospital els dóna suport, circumstància que no es dóna en la intensitat necessària en la majoria d'hospitals del Sistema Nacional de Salut. Els procediments i les cauteles administratives que regulen el funcionament dels hospitals més dependents del finançament públic, limiten la capacitat dels gestors per resoldre els problemes quotidians de les institucions hospitalàries. Els retards en la resolució dels problemes operatius

que afecten qüestions com la dotació de recursos per afrontar els increments en la pressió assistencial, la resolució efectiva de situacions laborals de temporalitat i precarietat, la reposició de materials i equips obsolets, la possibilitat de discriminar, valorar i reconèixer les diferents contribucions dels professionals, per posar alguns exemples, acaben per enrarir l'ambient de treball i contribueixen al fet que els metges percebin que el suport organitzatiu que reben és escàs, cosa que en darrer terme afecta negativament el seu compromís amb l'hospital.

És molt remarcable també que el compromís dels metges amb el cap de servei és molt feble i suposa un qüestionament d'aquesta figura, que en molts casos tampoc no gaudeix de la plena confiança de l'alta direcció de l'hospital. Des d'una perspectiva professional, arribar a ocupar la posició de cap de servei s'ha considerat tradicionalment una culminació de la carrera professional com a metge, una mena de reconeixement formal a la seva trajectòria. Sota aquesta perspectiva, el cap de servei esdevé idealment una mena de paraigua per a la unitat, a la qual preserva d'ingerències externes, i, gràcies a la reputació professional que té, obté de l'alta direcció de l'hospital els recursos necessaris per al seu servei. Aquesta funció de "facilitador" s'afegeix a la d'ocupar-se d'organitzar la tasca diària assistencial i d'establir les àrees de treball d'interès prioritari del servei. A més, els metges integrants del servei esperen del seu cap que sigui capaç d'exercir un rol de mentor (Colarelli, Bishop, 1990) per vetllar i contribuir al progrés de la seva carrera professional. Paral·lelament, diversos hospitals perceben de manera progressiva la posició de cap de servei com la d'un directiu més de l'hospital i els qui l'ocupen, a més de ser metges amb experiència i un coneixement incontestable en l'especialitat respectiva, han de reunir altres capacitats, pròpies de la direcció d'equips de professionals. L'hospital espera del cap de servei que, com a directiu, es responsabilitzi de l'acompliment dels objectius assistencials, docents, de recerca i econòmics, acordats per la seva unitat.

Això no obstant, atenent als resultats obtinguts, no sembla que els metges valorin excessivament la funció del seu superior jeràrquic, ja sigui perquè aquest no la fa bé, perquè efectivament el consideren un representant formal de l'hospital davant dels empleats, en un context on els directius no sempre són rebuts amb simpatia, o perquè no els ofereix les oportunitats de desenvolupament personal i professional que esperaven. Els mateixos caps de servei s'enfronten a una mena de dicotomia: o prescindeixen del reconeixement institucional que comporta qualsevol promoció jeràrquica i prossegueixen treballant com un professional més, o si opten per accedir a posicions directives, els pertoca ocupar-se de tasques admi-

nistratives i de gestió, moltes de les quals no els interessen i per a les quals se senten poc preparats.

Aconseguir que els caps de servei siguin millors directius de manera que, tant la direcció de l'hospital com els metges, se sentin raonablement satisfets amb els ocupants d'aquestes posicions no és una tasca senzilla, però implica que la posició jeràrquica es desvinculi de la carrera professional, que els caps de servei puguin cessar o ser premiats, però també que aquests tinguin la capacitat necessària i que hagin passat per una formació específica i acreditada per assumir aquesta responsabilitat.

Aquesta situació en els hospitals és comuna a la que poden viure altres organitzacions de professionals amb els seus quadres de comandament, posicions que ocupen els mateixos professionals i que esdevenen crítiques per al funcionament de l'organització. El problema acostuma a ser molt semblant en totes: aconseguir que els professionals que accedeixen a posicions en la jerarquia assumeixin de manera competent responsabilitats de gestió, facin seus els objectius de l'organització i dirigeixin els professionals al seu càrrec ajudant-los a desenvolupar-se en la seva carrera. Que els professionals s'arribin a sentir compromesos amb els seus comandaments ha de comportar suposadament uns beneficis notables per a l'organització. "Els nostres resultats suggereixen que augmentant el compromís amb els valors i objectius del supervisor –via formació en lideratge, socialització, creació d'equips, per exemple– afectarà el rendiment de manera superior a com ho faria incrementant el compromís amb l'organització" (Becker, Billings, Eveleth, Gilbert, 1996: 477).

X. LA GESTIÓ PÚBLICA COM A DISCURS DE VALORS

Francisco Longo

Aquest capítol aborda la gestió pública des del punt de vista dels valors. Per a això, identifica en primer lloc els que formen part de l'ideal burocràtic que ha dotat de fonament ètic l'administració pública tradicional. Analitza, a continuació, la crisi d'aquest discurs de valors i la situa en el context dels canvis sobrevinguts en els sistemes públics durant les últimes dècades. Aborda les causes de la crisi i les conseqüències, i s'interroga sobre si la reforma de la gestió pública causa —tal com sostenen alguns analistes— un afebliment ètic de l'Administració pública.

En la part central del capítol es presenten els nous valors que constitueixen l'eix del discurs ètic de la gestió pública. A continuació, s'identifiquen quatre escenaris de conflicte entre aquests valors emergents i els tradicionals, en els quals els gestors públics afronten un conjunt de nous dilemes morals. Aquest context turbulent exigeix un enfortiment de la infraestructura ètica dels governs i les organitzacions del sector públic, els principals components dels quals són identificats en l'apartat final.

INTRODUCCIÓ: L'IDEAL BUROCRÀTIC D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

La consecució d'una Administració sotmesa a l'imperi de la llei, formada per agents que assumeixen i observen patrons de conducta moralment elevats, constitueix la base de l'ideal burocràtic d'Administració pública. L'eix central del conjunt d'acords institucionals que caracteritzen aquest model és la independència dels buròcrates professionals, nascuda d'una neta delimitació d'origens, rols i funcions entre si i les classes polítiques rectores del sistema. En paraules d'Etzioni-Halevi, citat per Villoria (2000: 144), “on les regles de joc són de tal manera que l'elit burocràtica està separada

de l'elit política i ha generat un poder que els permet neutralitat política, la corrupció declina i els procediments democràtics són més purs”.

La base d'aquesta construcció es fonamenta, així, en una doble convicció. En primer lloc, la presumpció que els estàndards de moralitat de polítics i buròcrates professionals són diferents, i més exigents en el cas dels darrers. En segon lloc, i en conseqüència, la conveniència d'una relació de forces entre tots dos col·lectius que permeti un poder significatiu dels buròcrates, capaç de garantir-los un marge substancial de decisió autònoma.

Superioritat moral i autonomia de la burocràcia

Aquesta presumpta superioritat de la burocràcia pública, des del punt de vista ètic, és atribuïda fonamentalment a les característiques pròpies del seu procés de professionalització, això és: a) les normes i incentius que regulen l'accés a l'exercici de les funcions públiques i el desenvolupament d'aquestes i b) l'adopció d'un conjunt de valors professionals específics, constitutius de la seva identitat com a professió. Per a Farazmand (2002: 137), “la professionalització de l'Administració pública s'ha caracteritzat per una adhesió als sistemes de mèrit enfront dels de botí polític [...]. També ha significat l'adhesió a uns estàndards i una ètica professionals, enfront dels criteris partidistes o d'altres igualment arbitraris”. Cal observar com la dicotomia política-Administració és al vèrtex del procés mateix de professionalització, això és: la burocràcia pública es defineix com a professió a la manera d'una imatge en negatiu del que suposaria una Administració dominada per la política. Naturalment, aquesta aproximació porta implícita una determinada valoració de la pràctica política com a menys ferma i segura pel que fa a la defensa de la integritat en l'acció pública.

Així les coses, és coherent que els estàndards d'integritat en el funcionament de l'Administració arribin a relacionar-se directament amb el grau de poder assolit per la burocràcia professional en l'interior del sistema públic. Els administradors públics professionals han de ser vistos com els guardians de la confiança i l'interès públic (Farazmand, 2002: 138). Per tant, un dels seus rols fonamentals serà vetllar perquè en els processos públics de presa de decisions aquestes perspectives predominin sobre les de l'interès particular. En les versions més extremes d'aquesta aproximació, el servidor públic és, per damunt de tot, un estricte vigilant de l'ètica dels comportaments públics. Així, per a Hanbury (2004: 198), la pregunta crucial seria: “Els servidors públics poden frenar o impedir les accions contràries a l'ètica dictades pels seus caps polítics, electes o designats, que afavorei-

xin un amic o un grup d'interès?». La configuració d'un estatut d'independència respecte del poder polític serà, tal com hem vist, l'element central del marc institucional en el qual es fa possible aquesta missió.

Quins mecanismes permetran tenir garantida la independència dels servidors públics amb l'abast que hi estem atribuint? Tal com hem escrit en un altre lloc (Longo, 2004), no hi ha una única classe o format de funció pública o servei civil identificable amb el sistema de mèrit. Al contrari, diferents classes de marcs institucionals, nascuts de la combinació d'acords, formals i informals, de caràcter divers, poden arribar a produir les garanties precises perquè hi hagi una ocupació pública professional dotada de la independència necessària. No obstant això, hi ha elements que en tot cas són imprescindibles perquè aquestes garanties es puguin considerar concurrents:

- El funcionament de mecanismes de selecció pel mèrit capaços de preservar, en l'accés a l'exercici de funcions públiques, els criteris de capacitat i idoneïtat per a la tasca enfront de les consideracions d'amistat, afinitat política, clientela o altres d'indole arbitrària.
- La protecció de l'estabilitat en l'ocupació enfront de la possibilitat de ser remogut o acomiadat arbitràriament.
- L'objectivitat en els mecanismes d'administració de recompenses, tant si es tracta de les polítiques de compensació com de la promoció a graus superiors.⁶⁷
- La garantia de no ser sancionat o perjudicat per l'exercici imparcial i políticament neutral de la funció pública.
- La incompatibilitat del servidor públic amb l'exercici, directe o indirecte, d'activitats que comprometin la imparcialitat en la defensa de l'interès general.

És important subratllar que un sistema efectiu de mèrit exigeix que aquestes garanties, a més de formals, això és, incorporades a l'ordenament legal i susceptibles de ser invocades davant els òrgans de control i les jurisdiccions competents, siguin substantives, és a dir, es trobin incorporades efectivament al funcionament ordinari de les organitzacions públiques.

67. Rauch (2001) ha relacionat l'existència de pràctiques de promoció interna a posicions de comandament amb la reducció dels nivells de corrupció, la qual cosa sembla que pot apuntar, pel que fa a la defensa de la integritat, a una superioritat dels models de servei civil de carrera sobre els d'ocupació, almenys en l'àmbit dels països en desenvolupament, que constitueixen el seu camp específic d'investigació i anàlisi.

Els valors en el discurs burocràtic

L'ideal burocràtic d'Administració pública no és merament instrumental respecte d'una idea abstracta i intemporal d'integritat en el servei públic. Per contra, es construeix i desenvolupa com la forma més adequada per protegir i defensar una noció específica d'integritat, això és, una ètica de servei públic, integrada per un conjunt determinat de valors. En altres paraules, i manlllevant l'expressió a Manuel Villoria, la funció pública burocràtica es construeix com un *discurs d'integritat*, un sistema de significat que tracta d'explicar què és l'ètica pública, en aquest àmbit específic (Villoria, 2004: 4 i seg.).

Els valors dominants d'aquest discurs burocràtic d'integritat se situen en els eixos de la probitat (honradesa en el maneig de recursos públics) i el joc net (predomini de l'interès general sobre el particular, igualtat de tracte als administrats). Són precisament aquests valors els que amb més claredat es contraposen a les nocions més intuïtives i esteses de la corrupció, i sobre aquests valors es construeixen ordinàriament els indicadors de mesura d'aquella. Els principals propòsits de la burocràcia han estat "minimitzar la corrupció i maximitzar la democràcia, mitjançant un fraccionament de la responsabilitat que impedeixi a una persona mediatitzar el procés de decisió, en especial pel que fa a les obligacions i despeses de l'Administració" (Gilman, 1999).

Aquests valors enllacen directament amb la pretensió d'imperi de la llei, autèntica clau de l'ideal burocràtic d'Administració pública. El comportament ètic del servidor públic és, abans de tot, aquell que amb més puresa aplica el que preveu l'ordenament jurídic. Certament, seria exagerat afirmar que l'ètica burocràtica s'exhaureix en la mera aplicació de la norma, però la pretensió del model és, en tot cas, estandarditzar al màxim el comportament de les persones, estenen al límit del que sigui possible la capacitat predictiva i estabilitzadora de les normes, la qual cosa requereix restringir, correlativament, el recurs al judici moral individual. L'éthos de la burocràcia pública professional remet directament al manteniment i defensa d'una conducta regular, això és, adaptada a les regles, cosa que situa l'eix d'aquest discurs d'integritat en el comportament de les persones, i no en els resultats d'aquest comportament.

Ara bé, seria erroni considerar la construcció burocràtica sobre la funció pública limitada a aconseguir la seguretat jurídica. Si bé aquest és, per descomptat, un dels fonaments centrals del model, el discurs burocràtic no és estrany a la pretensió d'aconseguir l'eficàcia de l'Administració. L'altre gran objectiu és precisament aconseguir, per mitjà d'aquesta arquitectura institucional, un funcionament eficaç i eficient del govern i les organitzacions públiques. Certament, aquí hi ha subjacent al discurs una visió buro-

cràtica del funcionament de les organitzacions, ancorada en la concepció maquinàl d'aquestes, i nodrida dels elements que caracteritzen l'anomenada *organització científica del treball*, això és, especialització clara de les tasques, formalització del comportament, seguiment impersonal de rutines, unitat de comandament, potents tecnoestructures centrades en la fiscalització de la regularitat... Són elements que no poden sinó resultar-nos familiars. Al cap i a la fi, es tracta dels dissenys estructurals que han presidit tant la construcció dels sistemes públics moderns com l'expansió empresarial nascuda de la revolució industrial. Tal com recorda Gilman (1999), per irònic que avui pugui semblar, aquests sistemes van ser considerats al seu dia mecanismes per aconseguir més eficàcia.

Així doncs, professionalitat, seguretat i eficàcia han estat els valors característics de l'Administració pública burocràtica (Bresser-Pereira, 2004: 155). Durant dècades va semblar que aquestes pretensions harmonitzaven de manera coherent. Va ser per la banda de l'eficàcia que aquesta articulació va començar a entrar en crisi, primer en el pla del discurs, més tard també en el de les reformes.

LA CRISI DEL DISCURS BUROCRÀTIC. CAUSES I CONSEQÜÈNCIES

La crisi del model burocràtic d'Administració pública és un fet en els països del món desenvolupat, si ho jutgem tant per les iniciatives de canvi que han sorgit al llarg de les dues últimes dècades com per la literatura acadèmica que s'ha produït al voltant d'aquestes iniciatives. Les reformes de la gestió pública no han aparegut aïllades, sinó, al contrari, en un context que qüestiona obertament els paradigmes a què els sistemes politicoadministratius del món desenvolupat han estat ajustant el funcionament.

Les causes: els canvis en el model d'Estat i les seves exigències

La reforma burocràtica havia nascut en el context de la substitució de l'Estat patrimonial per les institucions pròpies del capitalisme modern (Bresser-Pereira, 2004: 29). L'arquitectura institucional de l'Estat liberal incloïa el patró burocràtic d'Administració pública com un dels fonaments necessaris per garantir l'Estat de dret, i més específicament la igualtat dels ciutadans i la seguretat jurídica. Es pot dir que la burocràcia va sorgir, bàsicament, per apuntalar els drets dels ciutadans, que en gran manera havien de ser protegits enfront del mateix Estat que els havia de garantir.

L'Estat contemporani ha incorporat transformacions que el qualifiquen com una realitat diferent en molts aspectes, caracteritzada, entre d'altres, pels trets següents:

- L'increment del pes i influència social –sense perjudici de les diferències entre països i entorns institucionals–, que es manifesta, entre altres coses, en el volum i la participació de la despesa pública en l'economia dels països, així com en l'omnipresència dels poders públics en les més diverses àrees de l'acció col·lectiva.
- L'expansió del rol de proveïdor de béns i serveis públics, i la consegüent transformació de l'Administració en un conglomerat heterogeni d'organitzacions dotades de professionals de les més diverses especialitats, que actuen en camps molt diferents.
- La globalització econòmica i política, que limita, d'una banda, la capacitat autònoma dels estats per garantir seguretat i benestar als ciutadans i incrementa, d'altra banda, la importància del paper d'aquests mateixos estats i les exigències de legitimitat, competència i eficàcia de l'acció pública.
- L'extensió i importància adquirides per les relacions intergovernamentals, tant en l'esfera supranacional, en la qual s'afronten alguns dels problemes decisius per a les societats, com en els àmbits subnacionals. Processos simultanis d'integració i descentralització configuren un mapa governamental en el qual els processos de definició de polítiques, presa de decisions i implementació han adquirit una complexitat notable.
- L'aparició de nous problemes socials, molts dels quals s'han revelat particularment resistents a l'aplicació de les respostes tradicionals i demanen aproximacions transversals que eludeixen i difuminen les fronteres interiors i exteriors dels governs i organitzacions del sector públic, i qüestionen la mateixa autosuficiència de les respostes públiques.⁶⁸

68. Al Regne Unit s'han anomenat *wicked problems* aquesta mena de problemes d'escala molt diversa (del fracàs escolar a la pol·lució ambiental, la gestió de la diversitat cultural derivada dels fluxos migratoris, la congestió del trànsit a les ciutats o els embarassos adolescents) que es caracteritzen perquè no hi ha respostes tècniques prèviament protocolitzades pel coneixement expert (Clarke i Stewart, 1997). Són problemes que “ultrapassen els governs —tant d'àmbit nacional com internacional—, les jurisdiccions, els sectors i les carteres” (Podger, 2004: 13).

- La multiplicació, afavorida per aquesta nova agenda, de les relacions dels governs i els seus organismes amb les empreses i les organitzacions no governamentals. S'estenen els punts de contacte i les modalitats d'aliances i xarxes interorganitzatives substitueixen cada vegada més les fórmules d'intervenció estatal basades en la integració vertical i la jerarquia.⁶⁹
- Aquests nous escenaris impliquen canvis importants en la configuració dels rols de les burocràcies públiques i modifiquen les regles de joc establertes. L'acumulació de poder per part de la burocràcia, a canvi de l'exercici neutral i impersonal de l'autoritat conferida, formava part, tal com hem vist, del model original. Ara, una part significativa d'aquest poder conquistat pels aparells burocràtics es converteix en incompatible amb les noves necessitats de l'Estat contemporani i esdevé, per tant, disfuncional. En altres paraules, l'autonomia de les burocràcies públiques es començarà a veure com un preu excessiu pel valor que efectivament produeixen especialment quan l'evolució del context socioeconòmic estimuli aquesta mena de constatacions.

La conversió dels valors burocràtics en “buropatologies”

Un marc teòric proposat per Jeroen Maesschalk (2004: 470 i seg.) classifica, adaptant la tipologia de climes ètics de treball de Victor i Cullen (1988), nou estàndards ètics de referència, per a cada un dels quals defineix un continu de decisió ètica (entenent per tal la que encara un dilema que fa difícil jutjar el que seria una conducta èticament adequada). El continu es mou entre dos extrems, caracteritzats com a comportament ètic, l'un, i comportament no ètic, l'oposat. El comportament no ètic és definit com “l'ús excessiu d'un dels nou estàndards ètics”, és a dir, es produeix per una radicalització dels comportaments pautats com a ètics des del marc de referència corresponent. Així, per exemple, l'estàndard egoisme/individual produiria com a comportament no ètic la prevalença de l'interès particular, mentre

69. Mendoza (1995, 82-85) ha anomenat Estat relacional aquest escenari que situa les relacions entre els àmbits públic i privat en el terreny de la coresponsabilitat, noció absent en les concepcions anteriors de l'Estat. El model organitzatiu emergent d'aquest Estat passa a ser el d'emprenedor social, capaç de crear i gestionar complexes xarxes interorganitzatives en les quals participen organitzacions tant públiques com privades.

que l'estàndard principis/cosmopolita conduiria per excés al fetitxisme de la norma. Doncs bé, com més gran és el predomini d'un estàndard, més gran és el risc d'una aplicació excessiva d'aquest, i per tant que es produeixi un comportament èticament reprovable. Dit d'una altra manera, cada marc ètic de referència implica el perill que l'aplicació dels seus valors condueixi, per excés, a conductes inadequades, i aquest perill s'incrementa quan aquest patró és dominant i incontestat. Aquesta aproximació es pot relacionar amb la seguida per Linda deLeon (1993: 312), que, després d'explorar les relacions entre quatre models d'organització i els sistemes ètics associats, afirma que "el coneixement d'aquestes estructures té conseqüències sobre el comportament ètic, ja que ajuda a vigilar les patologies característiques que una classe particular d'organització pot mostrar".

Si apliquem aquest marc analític al discurs d'integritat propi de l'ideal burocràtic d'Administració pública, que hem descrit abans, es podria afirmar que, de la mateixa manera que aquell pot ser inductor de comportaments ètics, també podria arribar a produir, sota certes condicions, els de signe contrari. Aquesta argumentació ens permetria el següent intent d'explicació de la crisi del discurs ètic burocràtic: el marc ètic de referència o discurs d'integritat burocràtic experimenta en les darreres dècades importants sacsejades derivades d'un entorn turbulent i pressionant que eleva significativament el nombre de decisions ètiques que els gestors públics es veuen obligats a adoptar. La combinació d'aquestes noves pressions amb el predomini, incontestat durant dècades en els sistemes públics, dels estàndards burocràtics de moralitat pública incrementa exponencialment el risc de comportaments poc ètics, i s'entén per tals els que apliquen aquests estàndards per excés, de manera poc ajustada als requeriments que les societats traslladen als aparells administratius. En altres paraules, els sistemes politicoadministratius contemporanis comencen a sofrir "buropatologies", això és, disfuncions característiques de l'aplicació de patrons burocràtics de conducta a entorns que demanen una altra classe de respostes.

Aquest canvi de context té lloc al llarg de les dues darreres dècades del segle XX, fonamentalment en el món desenvolupat, sota la influència d'una crisi fiscal que es manifesta com una autèntica crisi d'Estat. En altres paraules, es posa en qüestió abruptament la sostenibilitat del model d'expansió incremental de la despesa pública gestat durant l'anomenada *edat d'or* del

capitalisme (des de 1950 fins a mitjan anys setanta). La impossibilitat de continuar finançant des dels pressupostos el creixement de la despesa pública apareix combinada amb una expansió qualitativa i quantitativa sense precedents de la demanda de respostes públiques, i una pèrdua de confiança en l'efectivitat de les polítiques i la qualitat dels serveis públics (Aucoin, 1995: 2). Les pressions que tot això trasllada a l'interior dels governs i les seves organitzacions són de gran magnitud. Per a un Estat que ha adquirit un enorme protagonisme, que ha assumit una ingent diversitat de rols econòmics i socials i que s'ha convertit en una organització vasta i costosa, el problema de l'eficiència esdevé fonamental (Bresser-Pereira, 2004: 150). El model burocràtic d'Administració pública resulta senzillament incapaç d'afrontar-lo.

La necessitat de fer més coses i de fer-les més bé amb menys recursos ha produït moviments de canvi que subverteixen bona part dels patrons establerts. Dues orientacions o *megatendències* (Longo, 1999: 214) orienten aquests moviments. D'una banda, una orientació eficientista, esbiaixada cap a la lluita contra el dèficit i la reducció de la despesa, i influïda, en més o menys grau, per les teories econòmiques del *public choice* (Schwartz, 1994), i les conviccions polítiques de la *nova dreta* (bé que, a la pràctica, la transversalitat política de les iniciatives i discursos de reforma al final serà notable). D'altra banda, una orientació de *servei públic*, caracteritzada per l'èmfasi en la qualitat del servei, la consideració del ciutadà com a client i l'assoliment de la *receptivitat* de l'Administració (OCDE, 1988: 37).

Aquests moviments de canvi comporten l'eclosió de la gestió pública (*public management*), la seva interiorització pels sistemes politicoadministratius i la seva adopció com a paradigma alternatiu al model burocràtic tradicional. La plasmació d'aquests processos en reformes concretes és heterogènia, i serà influïda per les tradicions i condicionaments propis de cada entorn institucional (Pollitt i Bouckaert, 2000: 39 i seg.). En tot cas, formen part de les orientacions de reforma que pretenen afrontar les disfuncions creades pels patrons burocràtics de funcionament de les organitzacions públiques:

- L'aparició i expansió de la funció directiva pública professional.
- La delimitació de marcs de responsabilitat entre política i gerència pública.
- L'ús de dissenys descentralitzats en els quals es fa possible un àmbit de més o menys discrecionalitat directiva.
- La utilització de mecanismes de responsabilització per al rendiment, preferentment basats en resultats.

- La incorporació de forces de mercat a la producció de serveis públics, mitjançant l'ús de diferents modalitats d'introducció de competència entre proveïdors.

No és difícil apreciar fins a quin punt la profunditat d'aquests canvis porta a qüestionar el model burocràtic d'Administració pública i el discurs d'integritat que hi és inherent. Són escenaris que ens situen lluny de les organitzacions-màquina i de les seves certes basades en l'adjudicació de rols i tasques perfectament dividides i precisades. En el pla horitzontal, forts requeriments d'especialització tècnica coexisteixen amb demandes no menys fortes de multidisciplinarietat i acció col·laborativa que traspassen les fronteres de les professions, les organitzacions i els sectors. En el pla vertical, l'enfortiment de la gerència pública coexisteix amb processos de delegació i apoderament (*empowerment*) exigits per la naturalesa complexa dels problemes i la necessitat de resoldre des de la proximitat. On l'aplicació de la norma produïa previsibilitat i certesa, avui cal formular judicis experts en entorns com més va més descentralitzats.

Totes aquestes transformacions d'ampli abast traslladen, tant als directius com als professionals del sector públic, la responsabilitat de formular judicis morals individuals davant una diversitat de situacions que abans quedaven cobertes pel recurs a la regla establerta. En definitiva, la gestió pública afronta el repte de construir un nou discurs d'integritat, capaç de combinar les exigències de seguretat jurídica, d'una banda, i d'eficàcia i eficiència, d'altra banda, mitjançant un equilibri de valors diferent del que durant dècades van interioritzar les burocràcies públiques.

Les conseqüències: es debilita la fibra moral del servei públic?

En els darrers anys, aquest conjunt de reformes i orientacions de canvi és denunciat de manera vigorosa, des d'un nombrós sector del món acadèmic, com a presumpte inductor d'un debilitament ètic de les conductes públiques i com a causant, per això, d'un increment de la corrupció. La major part d'aquestes crítiques han apuntat a un conjunt d'orientacions anomenades *nova gestió pública* (NGP, vegeu el requadre), i els han imputat la destrucció de l'éthos del servei públic (Frederickson, 1997), que quedaria perjudicat pel que fa a la capacitat institucional, la qualitat i la imatge pública (Farazmand, 2002: 129). Alguns autors han criticat específicament el menyspreu de la legalitat que hi hauria implícit en la invocació a l'eliminació de controls formals i la discrecionalitat gerencial que caracteritza la

NGP (Moe i Gilmour, 1995). Altres contribucions, des d'aquesta mateixa perspectiva, han dirigit les seves agudeses, més específicament, cap a les polítiques de funció pública o servei civil integrants d'aquests enfocaments genèrics (Chapman i O'Toole, 1995). Entre aquests, Chanlat (2003: 57 i seg.) ha relacionat la desmotivació dels servidors públics, causada a parer seu per les reformes –augment de la càrrega de treball, increment de la pressió dels usuaris, pèrdua d'autonomia i reconeixement, introducció de l'ocupació temporal–, amb un debilitament del component ètic del servei públic. En algun cas, aquest diagnòstic d'aires pessimistes es complementa amb invocacions a una contrareforma de tendència reguladora (Frederickson, 1999: 276).

S'ha produït en realitat aquest important deteriorament ètic del servei públic en els països que han emprès reformes significatives de la gestió pública? Han incrementat els casos de corrupció aquests canvis? Les reformes *gerencialistes* de l'ocupació pública ocasionen un debilitament de la identitat moral dels servidors públics i, consegüentment, obren pas a conductes poc íntegres en l'exercici de funcions públiques? La nostra percepció és que no hi ha una base suficient per respondre afirmativament aquests interrogants.

En primer lloc, i abans de res, per l'alarmant carència d'evidència empírica d'aquestes assercions. No hi ha estadístiques sobre corrupció que confirmin, ni tan sols indirectament, els arguments. Els casos esmentats de manera recurrent pels autors del corrent ressenyat, en primer lloc, són poc nombrosos per fonamentar la contundència de les seves afirmacions. En segon lloc, és dubtós que aquests casos siguin, pròpiament, exemples de corrupció. Finalment, no hi ha una demostració acceptable de la relació entre les conductes constatables en cada supòsit i les reformes de la gestió pública. Cohen i Eimicke (1998) han disseccionat minuciosament quatre dels casos més comentats en l'entorn nord-americà –començant per la fallida financera d'Orange County, autèntic mite fundacional de la crítica a la NGP des del punt de vista de la corrupció– el denominador comú dels quals és una suposada relació entre l'emprenedoria (*entrepreneurship*) gerencial i la vulneració de l'ètica pública.⁷⁰ La seva conclusió és que les causes dels comportaments reprovables han estat, segons els casos, la

70. S'analitzen, a més del d'Orange County, els casos de Visalia (promoció pública d'un hotel), Indianapolis (privatització d'un servei de tractament d'aigües) i Nova York (intervenció de l'alcalde d'aleshores, Giuliani, en una fusió empresarial de grans grups de comunicació).

imprudència, la incompetència, els errors de disseny organitzatiu o la vanitat de qui lidera, més aviat que l'ànim de lucre o el benefici propi. D'altra banda, cap d'aquestes causes sembla que es relacioni amb una mínima claredat amb les reformes de tendència gerencialista o de *reinvençió del govern*.

L'anomenada *nova gestió pública*

L'expressió *nova gestió pública* (*new public management*) s'ha convertit en el clixé amb què s'al·ludeix genèricament a nombrosos processos de reforma de la gestió pública, i se'n destaquen, segons els casos, tals elements o tals altres. Freqüentment, l'ús d'aquesta expressió serveix per simplificar la referència a processos de canvi caracteritzats per l'heterogeneïtat (conseqüència inevitable del desenvolupament en països amb marcs institucionals i tradicions molt diferents) i per la complexitat dels continguts i finalitats, que inclouen sovint, en les seves expressions concretes, orientacions divergents i fins i tot contradictòries. En alguns casos, la simplificació de la noció ha estat necessària per a la construcció d'un enfocament (el nou servei públic) pretesament alternatiu (Denhardt i Denhardt, 2000).

Alguns autors han optat per afrontar aquesta complexitat distingint en la NGP diversos principis concurrents, com ara Kolthoff *et al.* (2003), que al·ludeixen a la combinació d'un gerencialisme d'inspiració taylorista amb un principi orientador d'arrel diferent, fonamentat en la coordinació per incentius de mercat. Amb una pretensió anàloga i en un altre lloc (Longo i Echebarria, 2001), hem identificat tres visions subjacents (eficientista, contractualista i servicial) que permetrien analitzar les experiències de reforma des d'un plantejament més plural que el que freqüentment s'atribueix a la NGP. Cohen i Eimicke (1998) distingeixen entre una resposta conservadora a la crisi de les burocràcies públiques, centrada en la privatització, i el moviment de la reinvençió, fonamentat en la creença en el potencial transformador de la innovació de la gestió, la creativitat i l'esperit emprenedor.

Per a síntesis àmplies que intenten plasmar la complexitat i l'heterogeneïtat de la noció, vegeu Barzelay (2001: 11), Podger (2004: 12) i Bresser-Pereira (2004: 187 i seg.), el qual prefereix utilitzar l'expressió, menys contaminada, de *reforma de la gestió pública*, i la defineix com "la transició institucional, cultural i gerencial des de l'Administració pública burocràtica a la moderna gestió pública".

Alhora, i des del punt de vista de l'argumentació teòrica, les crítiques pateixen sovint, segons el nostre parer, d'una càrrega ideològica que les llasta d'entrada. Un exemple d'això el tenim en la concepció, subjacent a aquests arguments i que s'hi fa explícita en molts, sobre l'ètica empresarial privada. La contraposició públic-privat forma part del cos argumental del corrent crític. Curiosament, la metàfora *government is a business* va ser adoptada al seu dia pels reformadors nord-americans que en l'etapa de la presidència de Woodrow Wilson avorrien l'*spoils system* i s'oposaven al favoritisme en les contractacions, la laxitud en els controls financers o la debilitat dels mecanismes de rendició de comptes (Barzelay, 1995: 17). Avui, al contrari, des del corrent més tradicional de l'Administració pública en el país de la lliure empresa, la corrupció es vincula a l'adopció pels empleats públics de pràctiques que, essent suposadament habituals a les empreses, resulten immorals en l'Administració (Frederickson, 1997). Criteris com el benefici econòmic a qualsevol cost o la justificació dels mitjans pels fins formarien part –segons el parer dels crítics– d'aquell patró ètic i estarien capturant “el complet domini del que Habermas anomena *l'esfera pública*” (Farazmand, 2002: 132). Bé que influïda probablement per alguns escàndols empresarials sonats, la idea d'una inclinació natural de les empreses privades cap a les pràctiques immorals resulta si més no qüestionable (Gilman, 1999).

Aquesta mateixa mena d'argumentació fortament esbiaixada des dels apriorismes ideològics es manifesta en les descripcions que s'utilitzen per identificar la NGP i les seves orientacions. Per a Terry (1998), la NGP parteix de l'assumpció bàsica que els éssers humans es mouen per l'interès en la riquesa, el poder i altres guanys personals. Tal com ha vist Gilman (1999), algunes veus crítiques dibuixen aquestes reformes com si posar-les en pràctica demanés la completa eliminació de qualsevol sistema ètic; s'arriba a afirmar que “la corrupció funciona com el lubricant de la maquinària de governança que promou la globalització, la subsidiarietat, l'agencificació i l'empresarialització” (Farazmand, 2002: 135). La idea d'una penetració de l'àmbit privat en el domini de l'àmbit públic és consubstancial a aquests arguments. La NGP podria estar influïda pels principis de l'empresa privada, en detriment dels valors ètics i els conceptes tradicionals del bon govern (Hanbury, 2004: 193). Les diferents, i a vegades contradictòries, formulacions inherents a la NGP (Fox i Miller, 1996) són sistemàticament simplificades i globalment desqualificades, amb un aparell argumental que amb benevolència pot ser qualificat com a elemental.⁷¹

71. Heus aquí un exemple d'aquesta mena d'argumentació: “NPM is a major institutio-

Per tot el que s'ha exposat, no pot sorprendre que una altra part, no menys nombrosa, d'estudiosos de l'Administració pública hagi expressat punts de vista oposats als que s'han ressenyat. Per a Lawton (1998: 58, i 1999: 65) o Davis (2003: 214), hi ha escassa evidència que la integritat del sector públic hagi estat socavada per les orientacions de la NGP, i no resulten convincent les afirmacions que adoptar tècniques, pràctiques i persones del sector privat condueixi a corrompre l'éthos del servei públic.

En un sentit semblant es pronuncien Kolthoff *et al.* (2003: 20), per als quals “fins i tot si els valors del servei públic haguessin canviat cap a valors empresarials, no hi ha evidència que això condueixi a un comportament menys ètic”. Aquesta afirmació apunta, segons el nostre parer, al que constitueix el nucli de fons del debat. La qüestió decisiva no és si les reformes gerencialistes deterioren un genèric, intemporal i indiscutit éthos del servei públic, mitjançant l'erosió de l'arquitectura institucional pròpia del model burocràtic d'Administració, construïda per a la defensa d'aquell. El que plantegen els canvis és la necessitat d'abordar la reflexió i discussió sobre la pertinència, en les administracions dels nostres dies, d'aquell discurs ètic, en la formulació tradicional; sobre la possible conveniència de reformular-lo i actualitzar-lo; sobre l'eventual necessitat de posar l'èmfasi en nous valors; sobre l'aparició de nous dilemes ètics per als gestors públics. El combat de fons es lliura, doncs, entre diferents concepcions sobre la millor manera d'articular, avui dia, en un marc d'ètica pública, la protecció i defensa dels principis de seguretat jurídica, d'una banda, amb els d'eficàcia, eficiència i efectivitat de l'acció pública, de l'altra. Dit amb unes altres paraules, la crisi de l'ideal burocràtic d'Administració i funció pública ha obert el pas a una confrontació entre diferents discursos d'integritat.

EL DISCURS ÈTIC DE LA GESTIÓ PÚBLICA

La reforma de la gestió pública implica, per tant, la renovació del discurs de valors que ha fonamentat durant dècades la identitat axiològica de

nalising instrument—in terms of structure, process and norms/values—in the changing character and role of the new state and of the transformation of government worldwide. Designed and driven primarily by the United States and Britain, the NPM ideology is consistent with, and an integral philosophy of, corporate globalisation of capital. NPM functions as an institutional conduit of the coercive-corporate state in which public accountability and ethical responsibility are pushed to the back seat of secrecy behind the closed doors and become meaningless. This is a typical practice in the corporate business world” (Farazmand, 2002: 135).

l'Administració pública. La realització de les finalitats dels governs i les seves organitzacions exigeix, sens dubte, conservar acuradament alguns fonaments centrals de l'Administració burocràtica, com ara la seguretat jurídica, la interdicció de l'arbitrarietat i la professionalitat de l'Administració. La reforma de la gestió pública no pot ser vista de cap manera com la negació d'aquests valors, sinó més aviat com la seva reconfirmació, acompanyada per la constatació que aquests valors no exhaureixen ja avui dia la noció del que constitueix una bona Administració.

Així doncs, l'Administració pública contemporània exigeix la definició i interiorització d'un discurs ètic que, preservant aquells valors, els combini i reequilibri amb altres de nous, aliens al discurs d'integritat de la burocràcia. Es tracta, per tant, no sols d'afegir valors als que ja hi ha, sinó de reformular el discurs des de les seves mateixes premisses. En realitat, l'adopció d'aquests valors emergents significa assumir el trànsit d'un model ètic de referència pensat, en gran manera, per garantir els drets dels ciutadans enfront de l'Estat, a un altre el propòsit central del qual és garantir als ciutadans el dret a un Estat capaç de respondre als reptes col·lectius d'avui. En aquest trànsit, no gens negligible, alguns valors apareixen en l'eix central del discurs.

La **racionalitat econòmica**, la centralitat de la qual prové de l'enorme magnitud dels recursos consumits per l'Estat actual i de la incapacitat d'aquest per satisfer, malgrat tot, una demanda social complexa i creixent. L'orientació a l'eficiència que caracteritza l'éthos gerencial inclou el propòsit de maximització del valor públic creat mitjançant la utilització de recursos estructuralment escassos (*value for money*), així com la consciència permanent dels costos de l'acció pública (incloent-hi els d'opunitat, això és, tot allò que s'ha de deixar de fer per insuficiència de recursos). Des d'aquesta perspectiva, el malbaratament, la despesa injustificada i la baixa productivitat no són tan sols reveladors d'una gestió deficient, sinó també conductes immorals que atempten contra el dret dels ciutadans a una bona Administració.

La **responsabilitat pels resultats**. La bona Administració continua exigint l'adequació de la conducta dels servidors públics a elevats estàndards de probitat i joc net, però les exigències van més enllà de la mera observança dels procediments. Els gestors públics també s'han de fer responsables dels resultats de la seva actuació, la qual cosa obliga a posar en marxa mecanismes efectius d'exigència i rendició de comptes, però

implica, sobretot, interioritzar la responsabilització pels resultats com un valor inherent a la gestió pública.

La **voluntat de col·laborar amb altres actors**. L'agenda social d'avui dia obliga a dissenyar i implementar les polítiques i prestar els serveis públics mitjançant interaccions complexes en les quals organitzacions públiques i privades, amb ànim de lucre i sense, cooperen i es complementen per aconseguir finalitats d'interès general. En aquests contextos, la voluntat de col·laborar no és solament un requeriment d'eficàcia sinó també un imperatiu ètic. Per tant, les visions autàrquiques, el *patriotisme d'organització* i les actituds prepotents o sectàries atempten contra la qualitat de les intervencions en l'esfera pública i són, per això, moralment reprovables.

La **protecció del patrimoni públic**.⁷² Els escenaris actuals són proclius a la captura de recursos públics per grups particulars d'interès. L'*hiperpluralisme* o la proliferació d'interessos organitzats enfront de l'Estat (Kettl, 2002: 142), els neocorporativismes que pressionen per produir subsidis o transferències de crèdits en interès de determinats sectors, l'ús en interès propi del pes adquirit per les burocràcies públiques i per certs col·lectius professionals a l'interior del sistema políticoadministratiu, són riscos coneguts i evidents. Un propòsit de preservació de l'interès general en les decisions que comprometen recursos públics forma part, indispensablement, de l'éthos de la gestió pública.

La **permeabilitat a l'exercici actiu de la ciutadania**, que implica la incorporació al concepte de *bona Administració* de les notes següents: a) acceptació i estímul de la participació dels ciutadans en els processos d'adopció de les decisions que els afecten; b) transparència de la informació i obertura al control social exercit per part d'organitzacions de la societat civil, i c) consideració de l'usuari dels serveis públics com a client a la satis-

72. Bresser-Pereira (2004: 91 i seg.) ha centrat en la protecció del patrimoni públic la seva conceptualització de l'estat republicà, el tret fonamental del qual és precisament la defensa del patrimoni cultural, ambiental i econòmic de les societats enfront dels intents de captura produïts tant des de fora com des de dins dels aparells de l'Estat. En aquest sentit, és especialment important la seva distinció entre l'interès públic representat per l'Estat i els interessos privats de la burocràcia estatal.

facció del qual s'orienta la producció i a qui es reconeix el dret d'exigir i, si és possible, de triar lliurement el proveïdor.

ELS ESCENARIS DE CONFRONTACIÓ DE VALORS EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CONTEMPORÀNIES

La reforma de la gestió pública (Denhardt i Denhardt, 2000: 551; Bresser-Pereira, 2004: 190) no consisteix senzillament, doncs, en la implantació de noves tècniques o l'ús d'instruments diferents, sinó que implica l'adopció d'un nou conjunt de valors que entren en conflicte no poques vegades amb els valors propis del discurs burocràtic. Per tant, és sobretot en el camp dels valors on té lloc el debat. Els principals escenaris d'aquest debat coincideixen, segons el nostre parer, amb quatre marcs relacionals diferenciats, que afecten: *a*) la relació entre política i Administració; *b*) la relació entre l'Administració i els ciutadans; *c*) la relació entre el sector públic i el sector privat, i *d*) la relació entre les organitzacions públiques i el seu personal.

La relació política-Administració

La neta delimitació d'orígens, funcions i rols entre les classes polítiques i la burocràcia administrativa és, tal com hem vist, un component essencial del discurs burocràtic sobre l'Administració pública. En realitat, aquesta dicotomia, que ha ocupat durant dècades els estudiosos del tema, ha estat més un artifici teòric que un criteri de disseny institucional capaç de permetre una explicació total del funcionament dels sistemes públics. La porositat entre política i Administració ha estat, en realitat, una dada permanent. D'altra banda, la pretensió delimitadora no ha desaparegut amb les reformes de tendència gerencialista, sinó que, tal com hem indicat abans, forma part d'aquestes i fins i tot n'ha estat considerada un dels trets centrals (Kolthoff *et al.*, 2003: 3). El que al final ha resultat disfuncional és el disseny burocràtic tradicional d'aquesta dicotomia, basat en els trets que hem descrit anteriorment: *a*) la definició de la superioritat moral de la burocràcia pública sobre la política; *b*) la consegüent assignació a aquesta d'un rol de confrontació com a guardià de l'ètica pública; *c*) la definició de l'espai relacional entre ambdues com un àmbit de *suma zero*, en el qual les posicions respectives es dirimeixen en termes de poder.

Els estats democràtics d'avui continuen necessitant una Administració pública sotmesa a la constitució i les lleis, però a més exigeixen que aquesta

estigui dotada de capacitat de resposta a les necessitats socials, la qual cosa exigeix altes dosis de receptivitat⁷³ a les iniciatives i programes que es formulen des de la direcció política de les institucions. La legitimitat de l'Administració pública es vincula cada vegada més als resultats, cosa que obliga que relacions basades en la distància i en la persecució de prioritats diferents s'hagin d'articular de manera diferent a la tradicional. La funció pública, sense perdre la independència i la imparcialitat que deriven de la seva configuració professional basada en el mèrit, és vista cada vegada més com una peça de l'engranatge productor de respostes públiques als problemes socials.

Això implica dissenyar també –i preferentment– com a relacions de col·laboració allò que l'ideal burocràtic definia fonamentalment com a mecanismes de control i filtres de regularitat, la qual cosa no significa que la professionalització de la funció pública deixi d'operar com a garantia de netedat dels procediments públics i com a contrapès d'incentius de tendència contrària. El que comporta és l'exigència d'afegir al nucli de principis de referència de la funció pública nous valors, procedents d'altres discursos d'integritat, i equilibrar-los amb aquells. Tal com assenyala un document recent de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OECD, 2004: 6), “equilibrar les necessitats de continuïtat professional i receptivitat política és una qüestió clau de la governança pública”.

Un eix central d'aquest nou equilibri està determinat per un fenomen característic dels nous dissenys institucionals: l'eclosió de la direcció pública professional.⁷⁴ Si en l'Administració pública tradicional els administradors públics no exercien un paper important en la formulació de polítiques i la governança, sinó que limitaven la seva comesa a la implementació (Denhardt i Denhardt, 2000: 552), els nous gerents públics reclamen i obtenen el *dret de gestionar* (Kolthoff *et al.*, 2003: 2). A més, el concepte de gestió s'amplia des de l'àmbit operatiu a l'àmbit estratègic, ja que aquests directius han de desenvolupar iniciatives creadores de valor públic (Moore, 1995), la qual cosa fa que la gestió de l'entorn polític es converteixi en una parcel·la fonamental de la seva feina. Tot això porta a una ampliació de l'esfera de relació entre política i gestió, no exempta de tensió, allunyada de les certes (més formals que reals) del model burocràtic, però consubstancial amb els dissenys institucionals dels sistemes politicoadministratius contemporanis. Els formats de caràc-

73. Utilitzem la paraula *receptivitat*, tal com fa l'OCDE, amb l'abast del terme anglès *responsiveness*, d'elusiva traducció al català.

74. En un altre lloc (Longo, 2004, cap. 5) hem intentat descriure amb extensió les causes i el significat d'aquest fenomen. A aquesta explicació ens remetem.

ter contractual (agències, contractes de gestió) han reformulat la delimitació política-gestió, adaptant-la als nous dissenys institucionals i intentant contenir de manera fructífera les tensions pròpies d'aquests.

Ha estat precisament l'aparició d'aquesta classe de directiu públic el fet que més ha contribuït a desestabilitzar –especialment en el món anglosaxó– els models burocràtics, i a suscitar en la doctrina tradicional les crítiques més contundents sobre el suposat dèficit ètic de les reformes. En particular, l'esperit emprenedor (*entrepreneurship*) ha estat vist com una inapropiada i perillosa importació del món privat (Frederickson, 1997; Terry, 1998). Els principals retrets s'han centrat en l'assumpció de riscos sense el degut control democràtic, i en el debilitament dels mecanismes de responsabilització (*accountability*).

Quant al primer (és la principal crítica derivada del cas d'Orange County, esmentat abans), encara que, tal com hem dit, és dubtós que es pugui relacionar amb la corrupció, obliga, sens dubte, a considerar la necessitat d'una aplicació exigent de controls i contrapesos. Bellone (1992: 132) ha defensat la construcció d'un *civic regarding entrepreneurship*, fonamentat en un desenvolupament de l'educació i l'involucrament dels ciutadans. Pel que fa a la responsabilització, Behn (2001), entre d'altres, ha posat l'accent en la necessitat de definir i desenvolupar nous models de responsabilització, capaços de combinar la responsabilització per la probitat i el joc net, eix del model burocràtic, amb la responsabilització pel rendiment, característica dels nous dissenys (Longo, 2005). Són necessitats de desenvolupament de la gestió pública que no desqualifiquen sense més els nous enfocaments. Cohen i Eimicke (1998), després de reconèixer que una Administració pública més emprenedora pot incrementar els perills de corrupció, afegeixen: “Ahora, l'esperit emprenedor públic ha facilitat l'assumpció responsable de riscos en l'Administració, i ha permès als directius públics satisfer les aspiracions ciutadanes que les organitzacions públiques facin més amb menys recursos.”

La relació entre l'Administració pública i els ciutadans

Cap al final de la dècada dels vuitanta l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) va publicar un llibre, traduït a l'espanyol com *La Administración al servicio del público* (OCDE-MAP, 1988), en el qual va encunyar el lema de la receptivitat, en el context de les relacions entre les organitzacions públiques i els ciutadans, i el va desplegar en quatre significacions bàsiques: a) comprensibilitat del sistema administratiu; b) capacitat de resposta a les necessitats dels clients; c) accessibilitat, i

d) foment de la participació activa. Amb més o menys èmfasi en una o una altra, totes quatre han estat línies presents en els moviments de reforma de la gestió pública de les dues últimes dècades.

La recerca de noves formes de relació amb els ciutadans ha constituït un element substancial dels escenaris de canvi. Per bé que les crítiques dirigides des dels sectors tradicionalistes solen reduir aquesta preocupació a una aproximació consumidorista que podria considerar el ciutadà exclusivament com un comprador de serveis, el cas és que aquesta visió de mercat ha aparegut combinada amb d'altres, que han propugnat la proximitat i la implicació recíproca. Ha format part de les orientacions de la reforma de la gestió pública, tal com ha estat entesa per molts, l'increment de la receptivitat a les necessitats ciutadanes i l'involucrament de la comunitat, així com més transparència del procés de decisió (Podger, 2004: 132). Per a Bouckaert (2004: 12), una de les tres hipòtesis bàsiques de les reformes de la gestió pública és precisament la que apunta que l'involucrament dels ciutadans redundarà en un millor rendiment dels serveis públics.

L'orientació a la receptivitat ha subvertit també el patró ètic de l'ideal burocràtic de funció pública. Tal com ho descriu Chanlat (2003: 59), les qualitats que s'atribueixen al bon funcionari públic, i entre aquestes la integritat, la neutralitat, la diligència, la discreció, la igualtat de tracte, il·lustren una voluntat de despersonalitzar la funció administrativa. Aquesta despersonalització es manifesta com un doble distanciament: entre la persona i el lloc que ocupa –al qual al·ludirem més endavant– i entre l'empleat públic i els administrats. Aquest últim distanciament és exigít per la prioritat atribuïda al manteniment de la igualtat dels ciutadans davant de l'Administració i la necessitat de preservar-lo de tota contaminació derivada d'un excés de proximitat.

Aquest vestigi d'una Administració reguladora i fiscalitzadora ha romàs durant dècades com a patró ètic dominant, fins i tot en èpoques de forta expansió de l'activitat prestadora de l'Estat. No cal ni dir que la qualitat dels serveis públics d'avui dia exigeix, al contrari, combinar l'aspiració a la igualtat de tracte amb un grau creixent de proximitat i personalització, capaces de permetre bones lectures del context i de facilitar la producció de judicis experts en situacions complexes. També aquí apareix, per tant, la necessitat de reequilibrar el joc dels valors en presència.

La relació entre el sector públic i el sector privat

Si hi ha un punt en què la coincidència sobre el sentit dels canvis és pràcticament total, aquest és el que afecta les relacions entre les organitza-

cions públiques i les del sector privat. Una interacció més pròxima entre totes ocupa un lloc central en les orientacions que considerem (Podger, 2004: 132). Les privatitzacions, els processos de tercerització o subcontractació, la competència entre proveïdors públics i privats de serveis públics, els partenariats públic-privat, els convenis de patrocini, tot un univers d'acords de col·laboració, han difuminat avui dia les fronteres tradicionals entre les organitzacions públiques i les empreses.

El model burocràtic d'Administració pública implica, també en aquest punt, un distanciament net entre ambdós mons, que es reproduïx en la percepció sobre els marcs ètics dominants en cada un. Per això, la interpenetració ressenyada és també la que ha concentrat un nombre més gran de crítiques (Frederickson, 1997; Terry, 1998; Denhardt i Denhardt, 2000; Farazmand, 2002) des del punt de vista de les repercussions sobre l'ètica pública. Són justificades? Donem aquí per reproduït el que s'ha dit sobre la falta d'evidència i el caràcter ideològic d'algunes d'aquestes crítiques. En tot cas, sembla evident que l'aproximació públic-privat pot ser una font de nous dilemes i obliga, probablement, els gestors públics a un aprenentatge ètic que els permeti encarar-s'hi. Tornarem sobre això en un apartat posterior.

Segui com vulgui, la qüestió important és que aquesta interpenetració, els acords públic-privat de col·laboració, els dissenys en xarxa per a l'execució de polítiques i provisió de serveis públics, marquen línies irreversibles d'evolució i constitueixen escenaris propis de la gestió pública d'avui dia. La valoració dels riscos que això comporta dependrà de les conviccions que s'assumeixin sobre la distància entre els patrons ètics dominants en un món i l'altre.

Mendoza (1995), analitzant l'evolució de l'Estat del benestar europeu, ha definit tres premisses implícites en el marc tradicional de valors de referència d'aquell: *a*) la separació dels àmbits públic i privat, basada en la convicció que la recerca de l'interès general és patrimoni exclusiu de l'Estat; *b*) la creença en l'autosuficiència de l'Estat per reconèixer, afrontar i resoldre els problemes socials, i *c*) la convicció que la producció directa per part de l'Estat és la millor manera de fer arribar a tothom els béns socialment preferents, rere la qual hi ha subjacent, per a l'autor, una clara desconfiança envers la societat civil i el món empresarial.

Aquestes premisses han entrat obertament en crisi, i tendeixen inevitablement a modificar-se a conseqüència dels nous escenaris d'aproximació i col·laboració. Kolthoff *et al.* (2003) donen compte que, en la Conferència Internacional sobre Ètica en el Servei Públic que va tenir lloc a els Països Baixos el 1998, el 85% dels participants va estar d'acord amb la tesi: "L'è-

tica empresarial i l'ètica del sector públic comparteixen els valors i normes bàsiques". Potser, fins i tot, junt amb els perills esmentats abans, l'aproximació entre tots dos mons podrà aportar també elements valuosos per a la renovació del marc ètic de referència dels gestors públics. Així ho pensa un autor que, després d'analitzar les relacions entre el Ministeri de Defensa australià i la indústria del sector, conclou que no creu en una consciència ètica superior del sector públic respecte del privat, i afegeix que aquestes relacions poden ajudar a fer més ètic el sector públic (Taylor, 1999: 91). Probablement, aquesta mena d'afirmació resulta més convincent si es recorda que entre les organitzacions no públiques que s'han de relacionar de diverses maneres amb les administracions d'avui dia hi ha, junt amb les empreses, una gran quantitat d'entitats no lucratives i del tercer sector, moltes de les quals han desenvolupat graus d'autoexigència ètica considerables.

La relació entre les administracions públiques i el seu personal

En l'ideal burocràtic de funció pública, el marc ètic de referència dels empleats públics ha aparegut centrat, de manera coherent amb tot el que hem anat ressenyant, en la protecció dels valors de probitat i joc net. Per a això, un estricte compliment de la legalitat constitueix la primera obligació. Més enllà dels enunciats que contenen les formulacions legals de drets i deures funcionaris, el contracte psicològic entre la burocràcia pública i els seus agents es basa en l'entrega d'honoradesa, compliment de la norma i lleialtat al servei públic, a canvi de seguretat en l'ocupació, estabilitat de les condicions de treball i expectatives de carrera.

Els canvis en la gestió pública comporten, tal com hem avançat, l'inici d'una demolició d'aquesta arquitectura contractual. El servei públic, afirma l'OCDE, ha ofert tradicionalment un alt grau de seguretat en l'ocupació, però al llarg de les dues últimes dècades moltes àrees de l'ocupació pública han perdut aquesta singularitat. Les diferències entre l'ocupació pública i la privada s'estan reduint; la legislació esdevé més flexible i els contractes temporals es fan més freqüents. El detonador d'aquesta ruptura ha estat la necessitat, interioritzada pels sistemes públics, d'aconseguir graus superiors de productivitat, dificultats per l'excés de rigidesa i el caràcter hiperprotector de les normes de gestió de l'ocupació pública, i una consegüent tendència del personal públic d'acomodar-se en estàndards de rendiment insuficients.

Evan Berman identifica la productivitat amb l'increment de l'efectivitat i l'eficiència en l'ús dels recursos per produir resultats. Sembla clar que aquest, i no un altre, ha estat el principal desafiament que han afrontat les

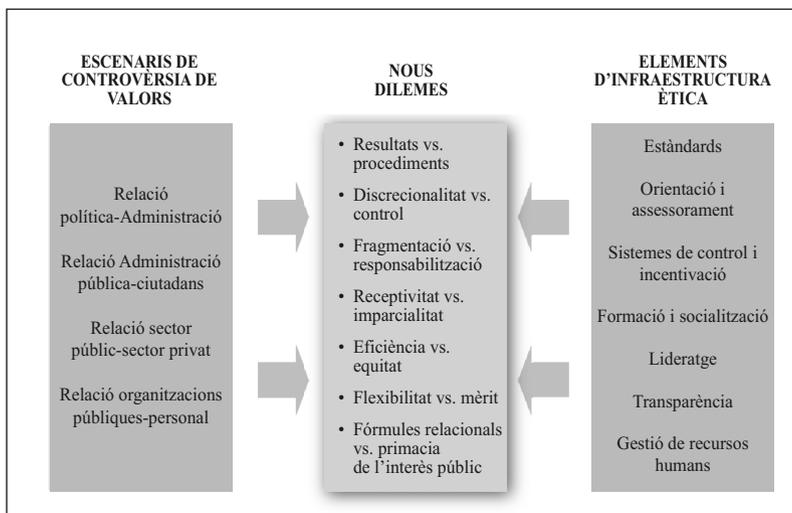
organitzacions del sector públic en les dues dècades darreres. Aquest autor adueix que el repte més important per a moltes d'aquestes organitzacions i els seus directius és l'alineament de l'ètica amb la millora de la productivitat, i s'entén que l'assoliment d'aquesta última requereix actituds ètiques, diàleg ètic i polítiques i pràctiques organitzatives coherents amb un propòsit d'enfortiment ètic (Berman, 1998: 272). Aquest discurs moral és nou per a l'ideal burocràtic d'Administració pública, que mai no ha produït, com a tal, una ètica del treball. Per tant, aporta a les organitzacions públiques d'avui dia valors (responsabilitat, esforç, laboriositat, austeritat, adaptabilitat als canvis) que s'han de combinar i reequilibrar amb els tradicionals (Berman i van Wart, 1999).

El mitjà per aconseguir una productivitat superior ha estat la introducció de flexibilitat en les polítiques i pràctiques de gestió de l'ocupació pública. Enfront de la rigidesa dels marcs burocràtics de funció pública, les línies dominants de reforma apunten a ajustar flexiblement les plantilles a les prioritats de cada moment, gestionar per competències, orientar el comportament de les persones als resultats, diversificar les modalitats d'ordenació del temps de treball, facilitar la mobilitat del personal. En síntesi, la recerca de la responsabilització, individual i de grup, i el canvi dels estatuts uniformes per l'ocupació basada en contractes són les principals orientacions flexibilitzadores (Bouckaert, 2004). Per a què necessitem sistemes de personal flexibles?, es pregunten Romzek i Dubnick (1994); i responen: perquè, presumiblement, si els directius de línia disposen de més flexibilitat, seran capaços d'ocupar i desenvolupar les persones d'una manera que millori el rendiment. La flexibilitat no és, per si mateixa, afegeixen, un valor polític o gerencial destacable. És important només perquè ajuda a produir més bons resultats.

La flexibilització de l'ocupació pública està comportant una alteració, més o menys important segons els casos, dels acords institucionals utilitzats per garantir el sistema de mèrit, a què abans s'ha fet referència. Així, la selecció o progressió per competències, o el pagament per rendiment, de vegades obliguen a substituir criteris formalment objectius (antiguitat, diplomes) per mecanismes que inevitablement donen entrada a més subjectivitat (avaluació de les competències, el potencial o el rendiment). S'obre pas a la mobilitat o fins i tot a l'extinció de càrrecs per necessitats organitzatives, la qual cosa debilita la protecció fèrria de l'ocupació que caracteritzava els models burocràtics. Els contractes temporals coexisteixen, en proporció cada vegada més gran, amb l'ocupació fixa, i introdueixen elements d'inestabilitat. La figura de l'ocupador públic es fragmenta, a conseqüència dels processos descentralitzadors, la qual cosa condueix a una pèrdua de la uniformitat que caracteritzava

tradicionalment les condicions de treball (OECD, 2004). Moltes d'aquestes tendències comporten, de fet, una aproximació entre l'ocupació pública i les orientacions dominants en l'entorn laboral d'avui dia, afavorida per la permeabilitat, cada vegada més gran, entre els universos públic i privat. L'estatus d'ocupació dels servidors públics ja és molt similar al dels empleats comuns a setze països de l'OCDE (OECD, 2004: 1-3).

Figura 16. La confrontació de discursos de valors



Font: elaboració pròpia

L'exigència principal aquí és que la introducció de polítiques i pràctiques flexibles de gestió dels recursos humans no es faci al preu de debilitar les garanties pròpies dels sistemes de mèrit. Avui més que mai cal tenir una burocràcia independent i neutral, seleccionada per criteris de mèrit (Villoria, 2000: 147). Una Administració professionalitzada i amb sistemes de control desenvolupats, interns i externs, continua essent una de les barreres més importants contra la corrupció (Villoria, 2004: 25). Tal com hem apuntat en un altre lloc, mèrit i flexibilitat són components essencials de l'ocupació pública d'aquesta època, que han de desenvolupar-se paral·lelament i enfortir-se recíprocament (Longo, 2004).

ELS NOUS DILEMES ÈTICS

Qualsevol sistema de valors conté elements que competeixen entre si, a la recerca dels equilibris adequats, més difícils d'aconseguir en moments de canvi (Van Wart, 1998: 317). Per això, sens perjudici que algunes veus crítiques, tal com hem vist, semblin exageradament alarmistes, no es pot negar que els escenaris descrits en els apartats anteriors impliquen amenaces i riscos per a l'ètica del servei públic. Tal com apunta Villoria (2000: 143), els processos de modernització comporten un canvi en els valors bàsics de les societats, que es pot decantar cap a una esquerra de la consistència ètica. Des de fa més de dues dècades, els sistemes politicoadministratius del món desenvolupat viuen, de manera desigual però generalitzada, processos d'aquesta mena.

Aquest reequilibri dels valors presents implica l'aparició, per als gestors públics, d'alguns dilemes morals importants. Sense ànim de ser exhaustius, apuntem succintament els que ens semblen més significatius. La figura 16 relaciona aquests dilemes amb els escenaris de controvèrsia de valors exposats anteriorment, i amb els elements d'infraestructura ètica que s'aborden en l'apartat final d'aquest capítol.

- Resultats vs. procediments

L'èmfasi en l'assoliment pot debilitar garanties substantives. En definitiva, es tracta del perill clàssic de subordinar els mitjans als fins. Tal com recorda Denhardt (1989), les normes de procediment hi són per assegurar netedat, justícia, elusió del favoritisme i consideració de tots els interessos rellevants presents. En un sentit semblant, destaca Villoria (2000: 145) l'obligació d'assegurar que en les opcions de polítiques es produeix una raonada deliberació per part de tots els implicats en la qüestió. En tot cas, l'atenció als processos, a com es fan les coses, s'ha de mantenir (Davis, 2003). L'orientació als resultats no es pot incorporar a costa de vulnerar un seguit d'exigències procedimentals bàsiques.

- Discrecionalitat vs. control

L'esperit emprenedor és una característica desitjable de la gestió pública, afavorida pels dissenys descentralitzats que caracteritzen la reforma gerencial. Els directius públics necessiten un espai de discrecionalitat que els habiliti per a la presa de decisions. En particular, l'exposició al mercat demana un directiu més emprenedor, autoregulat, autònom i proactiu (Law-

ton, 1998: 65). No obstant això, el *dret a gestionar* ha de ser equilibrat amb mecanismes exigents de control i rendició de comptes, plenament interioritzats i assumits pels gestors públics. Aquesta mateixa autoexigència és reclamada per Cohen i Eimicke (1998: 12), que identifiquen com un tret essencial del bon administrador públic l'acceptació de la responsabilitat personal per les seves decisions i per l'impacte que tinguin.

- Fragmentació vs. responsabilització

Els dissenys descentralitzats que caracteritzen la gestió pública contemporània impliquen l'aparició de nombroses organitzacions dotades d'amplis marges d'autonomia per perseguir les seves finalitats. Aquesta tendència, a més d'implacar determinats riscos d'atomització disfuncional de les decisions i d'increment dels costos de coordinació, planteja problemes específics des del punt de vista dels mecanismes d'exigència i rendició de comptes (Longo, 2005). El disseny de nous sistemes de responsabilització, basats fonamentalment en els resultats, haurà de fer front a aquests problemes i minimitzar els perills d'elusió dels controls i de centrifugació de les responsabilitats. Tal com assenyala Kettl (2002: 169), la gestió del rendiment no solament és un mecanisme potencial per a la gestió de xarxes, sinó també un instrument per a la responsabilització.

- Eficiència vs. equitat

L'orientació de les organitzacions públiques a la contenció de la despesa i l'optimització dels recursos pot amenaçar, si s'exagera, el tracte equitatiu dels ciutadans per part dels poders públics. És imprescindible que la rendició de comptes de la gestió inclogui garanties sobre la plena eficàcia dels drets reconeguts, el compliment dels estàndards de servei garantits i la protecció dels més dèbils. És especialment important prevenir els perills de discriminació entre tipus d'usuaris per raons de rendibilitat econòmica (*skimming*), especialment en contextos de competència entre proveïdors de serveis públics.

- Receptivitat vs. imparcialitat

La voluntat de resposta al manament polític o la demanda ciutadana –en el sentit que hem descrit abans– ha de ser equilibrada amb un propòsit de preservació de la neutralitat partidària i la igualtat de tracte per a tots els destinataris de l'acció pública. En cas contrari, tant el caràcter borrós de les

fronteres entre política i gestió com la superior proximitat als ciutadans i personalització dels comportaments dels servidors públics que caracteritzen les reformes de la gestió pública podrien afavorir l'aparició de desviacions no desitjables en la presa de decisions.

- Flexibilitat vs. mèrit

La implantació de polítiques i pràctiques flexibles de gestió dels recursos humans de vegades pot amenaçar la preservació dels elements bàsics constitutius d'un sistema de funció pública basat en el mèrit, que hem ressenyat en un dels apartats precedents d'aquest treball. Tal com hem indicat abans, no es tracta tant del maneig d'elements antitètics, com d'assumir la necessitat d'un equilibri raonable entre ambdues dimensions, que s'haurà de plasmar –i resultarà avaluable– en el disseny i funcionament específics de cada procés de gestió de les persones.

- Fórmules relacionals vs. primacia de l'interès públic

Tal com hem vist abans, l'ús d'un ampli repertori de fórmules de col·laboració interorganitzativa i intersectorial caracteritza la gestió pública actual. La gestió de xarxes interorganitzatives planteja en tot cas problemes de control: bàsicament, s'ha de resoldre com distribuir les responsabilitats, com exigir-les en proporció a cada contribució i com assegurar que aquestes contribucions es combinen en una política de qualitat (Kettl, 2002: 166-67). Especialment, en les fórmules de col·laboració públic-privat, qualsevol que sigui la modalitat específica que s'apliqui, és probable que s'hagin d'adoptar decisions dubtoses des del punt de vista dels interessos presents. En concret, es pot fer més difícil visualitzar i mantenir en tot cas el predomini dels fins d'interès general sobre els interessos –legítims però particulars– d'altres actors.

LA NECESSITAT D'UNA INFRAESTRUCTURA ÈTICA EN LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES

Aquest escenari en el qual predominen el canvi sobre l'estabilitat, les hipòtesis sobre les certeses i l'exploració sobre la mera aplicació de regles, fa imprescindible, segons la nostra opinió, que els governs i les organitzacions del sector públic inverteixin en el que podríem anomenar *actualització i enfortiment dels actius ètics*. De fet, són nombroses les iniciatives des-

envolupades en aquest sentit en diversos països de l'àmbit de l'OCDE.⁷⁵ La retòrica sobre si les administracions són més o menys semblants a les empreses hauria de deixar pas a la preocupació per realinear els sistemes de gestió pública adaptant-los a les noves realitats (Gilman, 1999). Aquest propòsit està clarament orientat a influir sobre la pràctica de les organitzacions públiques. Tal com assenyalava Lewis (1991: 17), “el que fa l'ètica tan important per al servei públic és que va més enllà del pensament i parla d'acció i de rendiment”.

Victor i Cullen (1988) inclouen en el concepte de clima ètic de treball “les prescripcions, proscripcions i autoritzacions percebudes com a obligacions morals en les organitzacions”, i afirmen que l'existència d'un clima ètic de treball demana que els sistemes normatius estiguin institucionalitzats en l'organització, això és, que els seus membres percebin l'existència d'uns determinats patrons normatius amb un grau mesurable de consens. Construir en les organitzacions públiques climes ètics de treball adaptats als nous escenaris ens sembla el repte que s'ha d'assumir. Per a això s'ha d'aplicar la coerció o la motivació? Opinem, amb Gilman (1999), que no cal triar forçosament entre un camí i l'altre, i que l'ús dels mecanismes de norma/control és perfectament compatible amb els de caràcter inspirador i naturalesa no coactiva. Apuntem a continuació els que ens semblen els principals fronts en què s'hauria d'actuar per construir una adequada infraestructura ètica en les organitzacions públiques.

Els estàndards

Si bé la mera proclamació i codificació d'uns valors no és garantia de res, avui s'accepta comunament que els servidors públics necessiten conèixer els principis bàsics i els estàndards que s'espera que apliquin al seu treball, així com on es troben els límits del que s'entén per un comportament acceptable (OECD, 1998). Explicitar valors i estàndards de conducta és un primer pas en la creació d'una cultura en la qual els funcionaris públics i la societat disposin d'una percepció compartida del comportament que s'es-

75. Per a una bona síntesi comparada d'experiències d'impuls de l'enfortiment de l'ètica en l'Administració pública, vegeu Secrèteriat du Conseil du Trésor du Canada, 2002, informe que analitza els casos d'Austràlia, Canadà, Dinamarca, els Estats Units, Nova Zelanda i el Regne Unit. Salway (2004) presenta una estratègia global d'enfortiment ètic de la funció pública en el Govern de Victòria (Austràlia).

pera dels primers (OECD, 2000a). Tal com observa Gilman (1999), aquesta mena de declaració és útil tant per fonamentar mecanismes d'exigència de responsabilitat com per difondre entre els empleats públics els valors inspiradors de conductes èticament adequades.

6.2. L'orientació i l'assessorament

Un assessorament imparcial pot ajudar a crear l'entorn adequat perquè els funcionaris públics es mostrin més proclius a confrontar i resoldre tensions i problemes ètics (OECD, 1998). Si, tal com hem indicat abans, l'objectiu darrer és influir sobre els comportaments efectius, aquesta línia d'actuació ens sembla fonamental. En els casos que no revesteixin una complexitat significativa i en els que bona part dels problemes ètics resultin previsibles, aquest objectiu es pot aconseguir per mitjà de l'edició de guies o manuals.⁷⁶

L'OCDE recomana específicament la formulació de línies clares de conducta per guiar els processos d'interacció públic-privat. En certs supòsits, pot ser necessari crear alguna mena de mecanisme de consulta, tal com suggereix Gilman (1999). En aquest sentit, hi ha experiències d'ús interactiu de les noves tecnologies. En tot cas, cal configurar com a funció dels directius el fet de facilitar assessorament als seus col·laboradors en els casos en què aquests afronten dilemes ètics en el lloc de treball (OECD, 2000b).

Els sistemes de control i premi/sanció

L'exigència efectiva de responsabilitats és, segons el nostre parer, un element central de la infraestructura ètica necessària. La responsabilització per l'observança dels principis ètics ha de ser exigida per òrgans de control tant interns com externs, i s'ha de combinar amb la rendició de comptes pel compliment de la llei i pel rendiment (OECD, 1998). En certs entorns organitzatius, serà convenient desenvolupar una infraestructura específica d'investigació per detectar possibles bretxes o casos de corrupció. Tot això és compatible amb l'existència de mecanismes externs i independents d'es-

76. L'Oficina d'Ètica Administrativa del Govern Federal dels Estats Units ha editat una guia d'aquest caràcter que ens sembla un instrument útil en aquesta direcció. (Vegeu U. S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, 2000.)

crutini i exigència de responsabilitat, estiguin lligats al Parlament, a les inspeccions de serveis o als *ombudsmen* (OECD, 2000b).

La formació i socialització

Sens dubte, tenint en compte que parlem de valors, l'ús dels instruments de comunicació, formació i socialització ocupa un lloc fonamental en els processos d'enfortiment ètic de les organitzacions públiques. La formació s'ha de proposar de desenvolupar les competències necessàries per al maneig de problemes ètics, tant de manera genèrica com específica del lloc de treball (OECD, 2000b). Els procediments d'acollida, inducció i comunicació interna són canals fonamentals per a la interiorització i la consegüent institucionalització de normes de conducta.

El lideratge

Cohen i Eimicke (1998) proposen cinc línies de conducta pròpies d'un lideratge públic emprenedor èticament correcte: *a*) compliu la norma; *b*) serviu l'interès públic; *c*) assegureu-vos per mitjà de l'anàlisi; *d*) actueu amb compassió i empatia, i *e*) assumiu personalment la responsabilitat per les vostres decisions. Sens dubte, res millor que un lideratge exemplificatiu d'aquestes característiques per produir els climes ètics que es persegueixen. El compromís real del lideratge polític amb l'enfortiment ètic és un actiu fonamental. Alhora, els directius tenen un paper important en aquest aspecte, que exerceixen servint com a models de rol per als seus col·laboradors (OECD, 1998). La inversió en desenvolupament directiu forma part, doncs, de l'interès per enfortir l'ètica en les organitzacions públiques. Ressaltem el primer dels manaments assenyalats més amunt. El compliment de la llei és a la base de tot comportament ètic per part de qui dirigeix. Tal com assenyala Gilman (1999), les normes disfuncionals han de ser canviades, no ignorades.

La transparència

Les mesures d'increment de la transparència poden reduir la possibilitat de conflictes entre obligacions públiques i interessos privats (OECD, 2000a). Segons el nostre parer, la inversió en aquest camp és una de les que

ofereix un millor retorn en termes de lluita sostenible contra la corrupció. D'una banda, obliga a difondre i socialitzar un valor poc interioritzat en certes latituds: que la informació produïda per l'Administració és de domini públic, i per això no pot ser patrimonialitzada per les classes polítiques o per la burocràcia. D'altra banda, la transparència opera com un mecanisme preventiu, que obliga els servidors públics a anticipar les possibles conseqüències negatives dels comportaments poc ètics. Per tot això, l'eliminació dels reductes d'opacitat en els sistemes públics és una prioritat de les estratègies d'enfortiment ètic.

La gestió de recursos humans

Les condicions d'ocupació en el servei públic, com les perspectives de carrera, el desenvolupament personal, una remuneració adequada i les altres polítiques de recursos humans, han de crear un entorn estimulador de la conducta èticament adequada (OECD, 1998). En una correcta gestió de l'ocupació i les persones es juga una part important de l'èxit de l'agenda ètica.⁷⁷ Sens dubte, l'articulació d'aquestes polítiques sobre l'eix del mèrit és la base perquè tot això sigui possible, però no exhaureix el potencial d'enfortiment ètic que incorpora aquesta parcel·la de la gestió pública.

No cal dir que la gestió dels recursos humans ha d'incorporar específicament aquest propòsit en el disseny de les polítiques i pràctiques de formació, comunicació interna i socialització, tal com hem vist abans, així com en les d'exigència de responsabilitat i correcció disciplinària. No obstant això, al nostre entendre, és en la resta de polítiques, menys connectades aparentment amb aquestes finalitats, on té un paper insubstituïble, per la seva intrínseca capacitat per llançar a l'organització i els seus membres senyals inequívocs d'on se situen les prioritats de la direcció. La constatació de qui es recluta, com se selecciona, a qui es delega, què es retribueix, quina mena de comportaments donen lloc a promocionar, té, per a la difusió d'aquests missatges, una eficàcia netament superior a la d'una bateria completa de declaracions de principis.

77. A Government of Western Australia (2001) es pot consultar una interessant i completa declaració d'estàndards per a la gestió de recursos humans.

CONCLUSIONS

La gestió pública ha arribat als sistemes politicoadministratius contemporanis per quedar-s'hi; la irrupció respon a necessitats ineludibles d'adaptació dels governs i les organitzacions del sector públic a entorns nous i canviants. Respon també a exigències d'enfortiment de la governança democràtica en les societats actuals. Amb la reforma de la gestió pública han arribat un conjunt de conflictes i dilemes ètics, propis dels períodes històrics de canvi profund. També han arribat valors necessaris per a una renovació ètica imprescindible del servei públic. Les tradicions de l'Administració burocràtica, que han configurat durant moltes dècades els patrons identitaris i culturals en les organitzacions públiques, avui dia es manifesten insuficients per seguir fonamentant en exclusiva el discurs de valors que demanen els nous temps.

La noció de *bona Administració* (això és, aquella Administració pública que s'adequa a les necessitats de les societats i els ciutadans) és inherent a la reflexió sobre els valors del servei públic. Els valors centrals de la burocràcia, això és, la seguretat jurídica, la interdicció de l'arbitrarietat i la corrupció i la professionalitat dels servidors públics continuen caracteritzant el que es pot entendre per *bona Administració*, però no n'exhaureixen la noció, i s'han de combinar i reequilibrar amb d'altres, que formen part del repertori axiològic de la gestió pública.

Entre aquests valors emergents que caracteritzen la gestió pública, tenen una importància fonamental els de racionalitat econòmica o eficiència, responsabilitat pels resultats, voluntat de col·laboració interorganitzativa, protecció del patrimoni públic i permeabilitat a l'exercici actiu de la ciutadania. Tal com es desprèn del mateix enunciat, es tracta de valors connectats amb una determinada visió de l'Estat d'avui dia, dels seus reptes, rols i maneres d'operar en l'esfera pública. La seva incorporació no és una senzilla suma, sinó que implica una renovació substantiva del discurs ètic predominant en l'Administració pública.

Un procés de renovació d'aquesta naturalesa dóna lloc, inevitablement, a desorientació i controvèrsia. Les turbulències que caracteritzen el debat actual sobre l'ètica del servei públic es deuen a la crisi del discurs burocràtic i a la dificultat que implica metabolitzar els valors emergents i construir els nous equilibris. Els escenaris principals de conflicte de valors en els quals es desenvolupa aquest debat són quatre marcs relacionals: les relacions entre política i Administració, entre les administracions i els ciutadans, entre el sector públic i el sector privat i entre les organitzacions públiques i les persones que hi presten servei.

Aquests escenaris traslladen als gestors públics un repertori de nous dilemes que els plantegen opcions difícils des del punt de vista dels valors presents. Els equilibris entre discrecionalitat i control, eficiència i equitat, receptivitat i imparcialitat, formen part, entre d'altres, d'aquest marc de complexitat en el qual s'han d'adoptar moltes decisions en els sistemes públics d'avui dia. Tot això obliga els governs i les seves organitzacions a invertir en polítiques de reforçament dels actius ètics. Els propòsits fonamentals d'aquestes polítiques han de ser millorar l'orientació dels gestors i consolidar climes ètics de treball en el servei públic.

XI. CONCLUSIONS

Francisco Longo

En aquest llibre, s'han volgut revisar algunes qüestions centrals de la gestió pública actual. Com s'ha apuntat al principi, el repte principal dels governs i les organitzacions del sector públic és exercir amb eficàcia i eficiència el paper d'alt contingut relacional que els nous escenaris de governança exigeixen; fer-ho en un marc de transparència i rendició de comptes, i mantenir un alt grau d'autoexigència ètica. Aquest acompliment és l'únic capaç de garantir el dret dels ciutadans a una bona Administració, que ha passat a formar part dels drets col·lectius propis de les democràcies avançades.

Tot el contingut del treball ha girat entorn d'aquest propòsit central i de les reformes necessàries per assolir-lo. Perquè es tracta d'un repte que no es pot afrontar des del manteniment de l'*statu quo* característic de les burocràcies públiques tradicionals, pensades per operar en contextos molt allunyats dels que són propis de la realitat contemporània. Tampoc no serveix a aquesta finalitat iniciar reformes que, alhora que sacralitzen alguns enfocaments i tècniques sorgides del sector privat, es proposen afrontar els problemes de les organitzacions públiques amb receptes que simplifiquen la realitat i desconeixen la complexitat que es deriva dels components institucionals dels entorns públics.

La globalització, els canvis que comporta en la relació de les persones amb el treball i les tecnologies, la competència entre comunitats, territoris i països, les externalitats negatives del creixement econòmic, la resistència extrema al desenvolupament d'una part del món, els diferencials demogràfics enormes entre zones del planeta, les migracions i el canvi climàtic, són, com es repeteix sovint, alguns dels escenaris conflictius de la nostra era. Són entorns que reclamen als lideratges públics mirades i accions molt diferents de les que els van caracteritzar a l'origen de l'Estat modern. Les burocràcies weberianes, que van substituir els sistemes patrimonialistes i van possibilitar a la pràctica l'Estat liberal de dret, i àdhuc les burocràcies del

benestar que van construir l'Estat social en bona part del món desenvolupat, són avui models d'organització que no afronten les noves realitats de forma plenament eficaça.

Les primeres sembla que es redueixen, en el cas millor, a aquelles activitats relacionades amb l'exercici de potestats públiques que es configuren com un reducte especial de garantia de la seguretat jurídica. Tan aviat com l'acció pública adquireix una dimensió productora d'un cert volum –fins i tot quan el que es produeix són tràmits, registres o actuacions administratives–, és a dir, quan l'activitat s'allunya de la mera decisió investida de *potestas*, la configuració burocràtica weberiana comença a mostrar contorns disfuncionals.

Quant a les burocràcies redistributives nascudes de l'expansió dels serveis del benestar, el qüestionament els ha arribat des de diversos fronts. Les doctrines econòmiques del *public choice* hi van identificar conductes d'ineficiència i captura de rendes, que contribuïen a una expansió incremental sistemàtica de l'activitat finançada pels pressupostos públics. Això succeïa en contextos on conflüen la crisi fiscal i l'expansió de la demanda quantitativa i qualitativa de serveis públics. Tot això aguditzava en els governs la necessitat d'optimitzar els recursos i d'introduir eficiència en la gestió.

Clarke i Newman (1997), analitzant l'experiència britànica, han parlat d'una "coalició buroprofesional" que articula els dos models exposats i es configura com a força dominant en els sistemes públics del benestar. Aquest és el domini que serà qüestionat per reformes de signe postburocràtic, que posen l'accent, com dèiem abans, en l'autonomia més gran dels gestors, la gestió per a resultats i la introducció d'incentius de mercat. Els nous dissenys incrementen el grau de control de les classes polítiques sobre el conjunt del sistema i permeten, en contextos d'austeritat pressupostària, orientar les organitzacions públiques cap a la consecució de millores d'eficiència (*value for money*). Naturalment, aquestes reformes tenen els seus perills i plantegen obertament un dilema entre discrecionalitat i control, que ha estat una qüestió recurrent els darrers vint-i-cinc anys en la bibliografia de la gestió pública.

Als nostres dies, aquest debat s'afegeix a d'altres que tenen com a eix central les dificultats de construir els entorns col·laboratius que l'agenda pública contemporània exigeix. La governança en xarxa és una realitat fàctica i, alhora, la constatació d'una insuficiència. D'una banda, és inqüestionable que cada vegada més actors públics i privats es connecten i es relacionen, en formes de geometria variable, entorn de processos de producció de polítiques i serveis d'interès general. D'altra banda, és evident que aquesta articulació és insuficient i costosa, sovint ineficient i gairebé sem-

pre mancada dels mecanismes de control capaços de garantir l'aplicació adequada dels recursos i les capacitats socials als problemes i a les necessitats de caràcter prioritari.

Les qüestions que aquesta articulació planteja no són només d'eficàcia o de capacitat, sinó que incumbeixen també béns i valors distints. El debat sobre la bona governança afecta, com també hem dit, elements d'imparcialitat, de transparència, d'equitat i, en definitiva, de qualitat de la democràcia.

En aquests escenaris, s'ha desenvolupat la reflexió d'aquest llibre. L'amplitud de les perspectives amb què els autors observen les realitats esmentades dificulta especialment la pretensió de fer-ne una síntesi. Tampoc no ha estat la finalitat del treball produir un elenc compacte de conclusions. Més aviat al contrari, s'ha tractat d'oferir-ne una mirada plural, que inclou aproximacions i inferències diverses, relacionades amb un objecte que sí que és comú: la governança dels sistemes públics contemporanis i algunes de les qüestions més rellevants que planteja als estudiosos, als gestors públics o, simplement, als ciutadans interessats pels temes que discorren en l'esfera pública.

Sens perjudici de tot això, algunes reflexions que el llibre conté, de forma transversal, es poden sintetitzar esquemàticament, a manera de conclusions del treball. Dediquem aquest breu incís final a fer-ho.

- La primera conclusió és que una agenda d'enfortiment de la gestió pública millora la qualitat dels processos de disseny, gestió i avaluació de les polítiques públiques. També els fa més controlables i transparents, si bé això exigeix la condició d'implantar en els sistemes públics capacitats de gestió per a resultats. En aquest sentit, els avanços en la gestió no perjudiquen, sinó que, al contrari, enforteixen la qualitat de la democràcia.
- La inversió en gestió pública és contingent. Les anàlisis de bones pràctiques aconsegueixen un paper inspirador indiscutible, però la seva extrapolació pot produir resultats nefastos. No és possible importar les institucions. Per això, l'agenda de gestió pública s'ha d'adaptar, d'una banda, als diferents graus de desenvolupament de capacitats instal·lades en el sistema, i, de l'altra, a les característiques, la història i les tradicions pròpies de cada entorn institucional. Aquest caràcter idiosincràtic de les reformes obliga a fer una forta inversió en diagnòstic i a afrontar escenaris d'una alta complexitat.
- Una agenda reformadora de la gestió pública ha de combinar dos elements imprescindibles. D'una banda, ha de tenir un discurs cohe-

rent i realista, fonamentat, com s'ha dit, en un diagnòstic rigorós del context, i amb capacitat per integrar un nombre significatiu d'actors. D'altra banda, necessita introduir un conjunt d'incentius d'índole diversa, capaços de mobilitzar les forces del canvi i de desmobilitzar les resistències. L'economia política de les reformes institucionals requereix combinar aquestes dues dimensions.

- La reforma de la gestió pública és altament exigent quant a les necessitats de lideratge que comporta. Per a més rigor, s'hauria de parlar de lideratges, en plural. Sens dubte, l'impuls reformador requereix un lideratge situat al punt més alt de la jerarquia de les organitzacions i els sistemes multiorganitzatius, però això, si bé és importantíssim, no és suficient. D'una banda, hi ha processos de creació d'opinió i d'influència molt poderosos que són aliens a les cadenes d'autoritat formal. D'altra banda, les capacitats de lideratge s'han de distribuir de forma que, en diferents escales d'intervenció, els processos de canvi tinguin l'orientació, la motivació i la conducció necessàries.

Per això, el lideratge que la gestió pública contemporània exigeix és, cada vegada més:

- Un lideratge distribuït i relacional, capaç d'assolir aquestes finalitats mitjançant el funcionament de xarxes en les quals, des de diferents nodes i amb un fort pes de la coordinació informal, s'exerceixen la influència i l'impuls necessaris.
- Un lideratge contingent, susceptible de ser traduït en comportaments diferents, per tal d'adaptar-se i ser eficaços en una pluralitat de grups humans i d'entorns institucionals.
- Un lideratge quotidià, que s'encarna en pautes de conducta que puguin aprendre i exercir moltes persones que no tenen trets carismàtics o característiques excepcionals.
- Un lideratge modest, que renuncia a la pretensió d'una legitimitat indiscutida i accepta establir un diàleg en què la societat civil, els ciutadans actius, són part fonamental dels processos deliberatius que precedeixen la presa i l'execució de decisions en l'esfera pública.

L'última d'aquestes reflexions, i no la menys important, fa referència a la rellevància extraordinària i a l'actualitat de les consideracions ètiques en el debat de la gestió pública actual. Dins dels sistemes politicoadministratius, la vigència d'aquestes consideracions dimana dels canvis esmentats a bastament al llarg del llibre. Fora d'aquests, en les societats contemporà-

nies, la crisi dels valors de la modernitat que van apuntalar durant moltes dècades, almenys en el món occidental, les maneres de pensar i d'entendre l'acció col·lectiva ha creat una pèrdua de referents ètics i ha debilitat la consistència dels patrons de conducta. En aquests contextos, la gestió pública és l'escenari de dilemes, alguns dels quals han aparegut transversalment al llarg dels capítols del llibre:

- El dilema, ja esmentat, entre discrecionalitat i control, intrínsec a l'expansió de la gestió pública.
- El dilema entre innovació i estabilitat. La primera implica seguir l'evolució de l'entorn i adaptar-s'hi o anticipar-s'hi, si és possible. La segona és necessària per donar certesa i referents sòlids a les societats que ho necessiten.
- El dilema entre el lideratge i la presència requerits per entorns cada vegada més necessitats de govern, d'una banda, i l'autocontenció necessària per no extralimitar-se i usurpar el domini de la societat civil, i per no desincentivar la formació de capital social, de l'altra.
- El dilema entre col·laboració i protecció del domini públic. S'han de fomentar les experiències de participació ciutadana i de col·laboració amb actors socials, però alhora evitar la captura del sistema públic per interessos particulars, afavorida per aquesta interpenetració entre el que és públic i el que és privat.

Sobre totes aquestes qüestions, el llibre ha ofert punts de vista produïts des d'enfocaments i perspectives diferents. Tots tenen, com a denominador comú, el propòsit d'ajudar els directius públics a entendre millor els escenaris complexos de la governança en les societats contemporànies.

XII. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMSON, M.; KAMENSKY, J. (2001). *Managing for Results 2002*. Washington: Rowman & Littlefield Publishers.
- ADCROFT, A.; WILLIS, R. (2005). “The (un)intended outcome of public sector performance measurement”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, núm. 5, p. 386-400.
- AGRANOFF, R. (2003). *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*. Arlington (Vancouver): IBM Endowment for the Business of Government.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2001). “Big questions in public network management research”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 11, núm. 3, p. 295-326.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003a). “Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management”. *International Journal of Public Administration*. Vol. 26, núm. 12, p. 1401-1422.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003b). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- AGUILAR, L. F. (2006). “De la gobernabilidad a la gobernanza. La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos”. Conferència presentada al Diploma “El Servicio Profesional de Carrera y la Nueva Función Pública” organitzat pel CIDE. Mèxic DF. [Versió mimeografiada.]
- ALBAREDA, L.; YSA, T.; LOZANO, J. M.; ROSCHER, H. (2005). “The role of governments in fostering CSR”. A: KAKABADSE, A.; MORSING, M. [eds.]. *Corporate Social Responsibility. Reconciling Aspiration with Application* (2005). Palgrave MacMillan, European Academy of Business in Society, p. 112-128.
- ALBAREDA, L.; LOZANO, J. M.; YSA, T.; ROSCHER, H.; MARCUCCIO. (2007). *Government and Corporate Social Responsibility*. Palgrave MacMillan.

- ALLAN, J. R. (2000). "Public-private partnerships. A review of literature and practice". *Public Policy Paper*, núm. 4, Saskatchewan Institute of Public Policy.
- ALONSO, J. L. (2007). *Equipamientos sanitarios en la Comunidad de Madrid. Estructura de la financiación*. Mimeo.
- ARANYA, N.; FERRIS, K. R. (1984). "A reexamination of accountants' organizational-professional conflict". *Accounting Review*. Vol. 59, núm. 1, p. 1-15.
- ARGYRIS, C. (1960). *Understanding Organizational Behaviour*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.
- ARGYRIS, C. (1972). *The Applicability of Organizational Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ASHFORD, D. E. (1988). "Descentralizing welfare states: Social policies and intergovernmental politics". A: B. DENTE; F. KJELLBERG [eds.]. *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres: Sage Publications, p. 19-38.
- ATKINSON, R. (1999). "Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration". *Urban Studies*. Vol. 36, núm. 1, p. 59-73.
- AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management in Canada*. Institute for Research in Public Policy.
- AUSTIN, D.; HASENFELD, Y. (1985). "A prefatory essay on the future administration of human services". *The Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 21, núm. 4, p. 351-364.
- BADARACCO, J. L. (2002). *Liderando sin hacer ruido con excelentes resultados*. Bilbao: Harvard Business School Press, Ediciones Deusto.
- BANCO MUNDIAL (2004). *Seguimiento y evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques* [En línea]. Washington: Banco Mundial <[inweb18.worldbank.org/.../DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256B BF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://inweb18.worldbank.org/.../DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256B BF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf)> [Consulta: 11 abril 2006].
- BAÑO LEÓN, J. M. (2000). "La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas". *Revista de Administración Pública*, núm. 151, p. 11-38.
- BARZELAY, M. (1995). "Metáforas en la gestión de servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 1, núm. 17, p. 17-20.
- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BASS, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory Research, and Managerial Applications*. Nova York: Free Press.

- BASSETT, K. (1996). "Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city". *Urban Studies*. Vol. 33, núm. 3, p. 539-555.
- BEAUREGARD, R. (1998). "Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States". A: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- BECKER, T. E. (1992). "Foci and bases of commitment: Are they distinctions worth making?". *Academy of Management Journal*. Vol. 35, núm. 1, p. 232-244.
- BECKER, T. E.; BILLINGS, R. S. (1993). "Profiles of commitment: An empirical test". *Journal of Organizational Behavior*. Vol. 14, p. 177-190.
- BEHN, R. (2003). "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public Administration Review*. Vol. 63, núm. 5, p. 586-606.
- BEHN, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings.
- BEL, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- BELLONE, C. J.; GOERL, F. (1992). "Reconciling public entrepreneurship and democracy". *Public Administration Review*. Vol. 52, núm. 2, p. 130-134.
- BEN-DAVID, J. (1958). "The professional role of the physician in bureaucratized medicine: A study in role conflict". *Human Relations*, núm. 11, p. 255-274.
- BENGTSON, B. (1991). "Programas de acción para el cambio en el sector público sueco". A: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [ed.]. *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas* [9-11 juliol 1990, Conca]. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 37-55.
- BENSON, J. K. (1975). "The interorganizational network as a political economy". *Administrative Science Quarterly*, núm. 20, p. 229-249.
- BENSON, J. K. (1982). "A framework of policy analysis". A: ROGERS, D. A.; WHETTEN, D. A. [eds.]. *Interorganizational Coordination*. Iowa: Iowa State University Press, p. 137-176.
- BENVENISTE, G. (1987). *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Londres: Jossey-Bass Publishers.
- BERMAN, E. (1998). *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- BERMAN, E.; VAN WART, M. (1999). "The ethics of productivity. Towards increased dialogue and customer-based accountability". *International Journal of Organizational Theory and Behaviour*. Vol. 2, núm. 3/4, p. 413-430.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC: Harvard University-Planeta.
- BLAKE, R. R.; Mouton, J. S. (1965). "A 9,9 approach for increasing organizational productivity". A: SCHEIN, E. H.; BENNIS, W. G. [eds.]. *Personal and Organizational Change through Group Methods*. Nova York: Wiley.
- BLAU, P. M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- BOASE, J. P. (2000). "Beyond government? The appeal of public-private partnerships". *Canadian Public Administration*. Vol. 43, núm. 1, p. 75-91.
- BÖRZEL, T. A. (1998). "Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks". *Public Administration*. Vol. 76, núm. 2, p. 253-273.
- BOUCKAERT, G. (2004). "Recent developments in new public management". *Eipascope*, núm. 1. p. 10-13.
- BOULDING, K. (1953). *The Organizational Revolution*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- BOYATZIS, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. Nova York: Wiley.
- BRADLEY, R. (1995). "Downtown renewal: The role of business improvement districts". *Public Management*. Vol. 77 (febrer), p. 9-13.
- BRESSER-PEREIRA, L. (2004). *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Nova York: Oxford University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L.; CUNILL, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- BRIEF, A. P.; MOTOWIDLO, S. J. (1986). "Prosocial organizational behaviors". *Academy of Management Review*. Vol. 11, núm. 4, p. 710-725.
- BRIFFAULT, R. (1999). "A government for our time? Business improvement districts and urban governance". *Columbia Law Review*. Vol. 99, núm. 2, p. 365-477.
- BRUIJN, J. A.; HEUVELHOF, E. (1997). "Instruments for network management". A: KICKERT, W.; KLIJN, E.-H.; KOOPENJAN, J. *Managing Complex Networks*. Londres: Sage Publications, p. 119-136.
- BURNS, L. R.; WHOLEY, D. R. (1992). "Factors affecting physician loyalty and exit: a longitudinal analysis of physician-hospital relationship". *Health Services Research*. Vol. 27, núm. 1, p. 1-10.
- BURNS, T.; STALKER, G. M. (1962). *The Management of Innovation*. Londres: Tavistock Publications.

- BUTLER, R. (1991). "New challenges or familiar prescriptions?". *Public Administration*. Vol. 69, p. 363-372.
- CASTELLS, M. (1989). *The Informational City*. Oxford: Basil Blackwell.
- CASTELLS, M. (2005). "Global governance and global politics". *Political Science & Politics*. Vol. 38, núm. 1 (gener), p. 9-16.
- CASTELLS, M.; OLLER, E. (2004). *El model Barcelona II: L'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*. Barcelona: UOC.
- CHANLAT, J. F. (2003). "Le managérialisme et l'éthique du bien commun: La question de la motivation au travail dans les services publics". A: DUVI-LLIER, T. et al. [ed.]. *La motivation au travail dans les services publics*. Paris: L'Harmattan.
- CHAPMAN, R. A.; O'TOOLE, B. J. (1995). "The role of the civil service: A traditional view in a period of change". *Public Policy and Administration*. Vol. 10, núm. 2, p. 3-20.
- CHILD, J. (1972). "Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice". *Sociology*. Vol. 6, p. 1-22.
- CHISHOLM, D. (1987). "Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations". A: LANE, J. E. [ed.]. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications, p. 76-93.
- CHRISTIE, L. (1991). "Next steps: A union critique". *Public & Money Management*. Vol. 11, p. 6-7.
- CLARKE, M.; STEWART, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. INLOGOV Discussion Paper. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- COASE, R. (1937). "The nature of the firm". *Economica*. Vol. 4, p. 386-405.
- COHEN, S.; EIMICKE, W. (1998). "Is public entrepreneur ethical? A second look at theory and practice". *Public Integrity*.
- COLET, E. (2006). "Innovar: imperatiu de la gestió pública en la societat del coneixement". 2n Congrés Català de Gestió Pública; 5 i 6 juliol; Barcelona.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Brussel·les: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMISSARIAT GÉNÉRAL du PLAN. (1989). *Rapport de la Commission "Efficacité de l'Etat". Le Pari de la Responsabilité*. Paris: La Documentation Française.
- COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS. (2001). *Building Better Partnerships*. Londres: IPPR.

- CONGRESS OF UNITED STATES. (2002). "E-government Act of 2002". *Public Law*, núm. 17 (deseembre), p. 107-347.
- CORTINA, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- COX, A.; LAMONT, F. (1992). "Improving Management in Government: The Impact of the Next Steps Initiative on Efficiency in the British Civil Service". Comunicació presentada al V Col·loqui Internacional de la revista *Politiques & Management Public* ("La Modernisation de la Gestion Publique"); 26 i 27 març; París.
- COYLE-SHAPIO, J.; KESSLER, I.; PURCELL, J. (2004). "Exploring organizationally directed citizenship behaviour: Reciprocity or 'it's my job?'". *Journal of Management Studies*. Vol. 41, núm. 1, p. 85-106.
- CROZIER, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- CROZIER, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CROZIER, M. (1987). *État moderne, État modeste*. París: Fayard.
- CROZIER, M. (1988). *Comment réformer l'État? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Unis*. París: La Documentation Française.
- CROZIER, M. (1989). "L'État modeste, une grande ambition". *Revue Politiques & Management Public*. Vol. 7, núm. 2, p. 1-13.
- CUNILL, N.; OSPINA, S. [ed.]. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- DAHL, R. A. (1959). "The politics of planning". *International Social Science Journal*. Vol. 11, p. 340-350.
- DAVIES, J. S. (2001). *Partnerships and Regimes: The Politics of Urban Regeneration in the UK*. Aldershot: Ashgate.
- DAVIES, J. S. (2002a). "The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis". *Public Administration*. Vol. 80, núm. 2, p. 301-322.
- DAVIES, J. S. (2002b). "Urban regime theory: A normative-empirical critique". *Journal of Urban Affairs*. Vol. 24, núm. 1, p. 1-17.
- DAVIS, H. (2003). "Ethics and standards of conduct". A: BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. [eds.]. *Public Management and Governance*. London: Routledge, p. 213-223.
- DE BRUIJN, H. (2002). "Performance measurement in the public sector: Strategies to COPE the risks of performance measurement". *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15, p. 578-594.
- DE LEON, L. (1996). "Ethics and entrepreneurship". *Policy Studies Journal*. Vol. 24, núm. 3, p. 495-510.

- DEAKINS, E.; DILLON, S. (2005). "Local government consultant performance measures: An empirical study". *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, núm. 6, p. 546-562.
- DENHARDT, K. (1989). "The management of ideals: A political perspective on ethics". *Public Administration Review*. Vol. 49, núm. 2 (març-abril), p. 187-193.
- DENHART, R. B.; DENHART, J. V. (2000). "The new public service: Serving rather than steering". *Public Administration Review*. Vol. 60, núm. 6, p. 549-559.
- DENTE, B. (1986). *Governare la Frammentazione*. Bologna: Il Mulino.
- DEUTSCH, K. (1970). *Political Community at the International Level*. Nova York: Archon Books.
- DEUTSCH, M. (1973). *The Resolution of Conflict Constructive and Destructive Processes*. New Haven: Yale University Press.
- DI GAETANO, A.; KLEMANSKI, J. S. (1993). "Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain". *Urban Affairs Quarterly*. Vol. 29, núm. 1, p. 54-83.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2004). *Programa de mejoramiento de la gestión año 2005* [En línea]. Santiago de Chile. <www.dipres.cl/control_gestion/PMG/DOCUMENTO_TECNICO-PMG_2005_PMA_LIL.pdf> [Consulta: 2 juny 2006]. *Programa de mejoramiento de la gestión año 2005. Programa marco*. Document tècnic. [S.l.]: Ministerio de Hacienda; Dirección de Presupuesto. Agost, 2004.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES (2005). *Évaluation du recours au contrat de partenariat dans le domaine routier*. Paris.
- DOWDING, K. (1995). "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach". *Political Studies*. Vol. 43, núm. 1, p. 136-158.
- DOWNES, G. W.; LARKEY, P. D. (1986). *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Nova York: Random House.
- DOZ, Y. (1996). "The evolution of cooperation in strategic alliances: Initial conditions or learning processes?". *Strategic Management Journal*. Vol. 17, núm. 1, p. 55-79.
- DRUCKER, P. (1954). *The practice of Management*. Nova York: Harper & Row.
- DRUCKER, P. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Nova York: Harper Collins.
- DRUCKER, P. (1985). *Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles*. Nova York: Harper & Row.
- EBERS, M. (1997a). "Explaining inter-organisational network formation". A: EBERS, M. *The Formation of Inter-organisational Networks*. Oxford: Oxford University Press, p. 3-40.

- EBERS, M.; JARRILLO, C. (1997b). "The construction, forms, and consequences of industry networks". *International Studies of Management and Organization*. Vol. 27, núm. 4, p. 3-22.
- ECHEBARRÍA, K. *et al.* (2005). *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- EDWARDS, N.; KORNACKI, M. J.; SILVERSIN, J. (2002). "Unhappy doctors: What are the causes and what can be done?". *British Medical Journal*, núm. 324, p. 835-838.
- EFFICIENCY UNIT (1988). *Improving Management in Government: The Next Steps*. Londres: HMSO.
- EFFICIENCY UNIT (1991). *Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executives Agencies*. Londres: HMSO.
- EGGERS, W. D. (2005). *Government 2.0*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- EISENBERGER, R. *et al.* (2002). "Perceived supervisor support: Contributions to perceived organizational support and employee retention". *Journal of Applied Psychology*. Vol. 87, núm. 3, p. 565-573.
- EISENBERGER, R.; FASOLO, P.; DAVIS-LAMASTRO, V. (1990). "Perceived organizational support and employee diligence, commitment and innovation". *Journal of Applied Psychology*. Vol. 75, núm. 1, p. 51-59.
- ELKIN, S. L. (1985). "Twentieth century urban regimes". *Journal of Urban Affairs*. Vol. 7, núm. 2, p. 11-28.
- EMBED IRUJO, A. [dir.]. (1998). *El nuevo derecho de aguas: Las obras hidráulicas y su financiación*. Madrid: Civitas.
- EMBED IRUJO, A.; COLOM PIAZUELO, E. (2003). *Comentarios a la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas*. Pamplona: Aranzadi.
- EMERY, Y. (2005). "La gestion par les résultats dans les organisations publiques: De l'idée aux défis de la réalisation". *Telescope*. Vol. 12, núm. 3, p. 1-11.
- ESMAN, M. J. (1991). *Management dimensions of development; perspectives and strategies*. West Hartford: Kumarian Press.
- ESPING-ANDERSEN. (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION. (2003a). "El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa". Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Brussel·les, 26 de setembre. [COM(2003) 567 final – no publicada al *Diari Oficial*].

- EUROPEAN COMMISSION. (2003b). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Directorate-General Regional Policy. [s. l.] European Commission (març).
- FARAZMAND, A. (2002). "Administrative ethics and professional competence: Accountability and performance under globalization". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 68, núm. 1, p. 127-143.
- FAULKNER, D.; DE ROND, M. (2000). *Cooperative Strategy Economic, Business and Organizational issues*. Oxford, Nova York: Oxford University Press.
- FIALAIRE, J. (1992). "Les stratégies de la mise en oeuvre des centres de responsabilité". Comunicació presentada al V Col·loqui Internacional de la revista *Politiques & Management Public* "La Modernisation de la Gestion Publique"; 26 i 27 març; París.
- FONT, T.; PADRÓS, X. (2004). "La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la contratación de la Administración Local". GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. 2a ed. Madrid: Civitas, p. 1573-1615.
- FOUNTAIN, J. E. (2001). *Building the Virtual State*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- FOX, C. J.; MILLER, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration. Towards discourse*. Thousand Oaks (Califòrnia): Sage Publications.
- FRANCES, J. R.; LEVACIC, J.; MITCHELL; THOMPSON, G. (1991). "Introduction". A: THOMPSON, G.; FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MITCHELL, J. *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Londres: Sage Publications, p. 1-19.
- FREDERICKSON, G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- FREDERICKSON, G. (1999). "Public ethics and the new managerialism". *Public Integrity*. Vol. 1, núm. 3, p. 265-278.
- FREIDSON, E. (1994). *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Londres: University of Chicago Press.
- FUDGE, C. (1990). "Flexibility reconsidered: Selected issues". A: OCDE. [ed.]. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. París: OCDE, p. 91-98.
- FUDGE, C.; GUSTAFSSON, L. (1989). "Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom". *Public Money & Management*. Vol. 9, núm. 2, p. 29-34.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado: Gobernanza y orden mundial en el siglo XXI*. Mèxic DF: Ediciones B.

- FUKUYAMA, F.; MARWAH, S. (2000). "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of development". *Journal of Democracy*. Vol. 11, núm. 4, p. 80-94.
- FULTON, L. (1968). *The Civil Service: Report of the Committee*, Cmnd. 3638. Londres: HMSO.
- GALBRAITH, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley Publishing Company.
- GALBRAITH, J. (1977). *Organization Design*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley Publishing Company.
- GALLEGO, R.; ROSETTI, N.; YSA, T. (2000). "One-stop-government in Spain". A: HAGEN, M.; KUBICEK, H. [eds.]. *One-stop-Government in Europe. Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1982). *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1986). *El Estado de los partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARISHANKAR, N.; DE SILVA, M. (1998). *Strategic Management for Government Agencies: An Institutional Approach for Developing and Transition Economies*. Washington: World Bank. [Discussion Paper núm. 386].
- GASCÓ, M. (2004). *Societat del coneixement: encerts i mancances de les administracions públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- GELLATLY, I. R. (1995). "Individual and group determinants of employee absenteeism: Test of a causal model". *Journal of Organizational Behavior*, núm. 16, p. 469-485.
- GILMAN, S. C. (1999). "Public sector ethics and Government reinvention: Realigning systems to meet organizational change". *Public Integrity*. Vol. 1, núm. 2, p. 175-192.
- GIMENO FELIU, J. M. (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*. Madrid: Civitas.
- GLOBAL ACCOUNTING OFFICE (2002). *Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets and Financial Statements*. Washington <www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-02-236> [Consulta: 22 febrer 2006].
- GODARD, F. (1996). "City partnerships for urban innovation". Discussion Paper Series, núm. 9. *Management of Social Transformations (MOST)*.
- GOFFEE, R.; GARETH, J. (2006). *The Art of Followership*, EBF. Núm. 25 (estiu 2006).

- GOLDSMITH, S. (1997). "Can business really do business with government?". *Harvard Business Review*. Vol. 75, núm. 3, p. 110-121.
- GOLDSWORTHY, D. (1991). *Setting Up Next Steps*. Londres: HMSO.
- GOLEMAN, D.; BOYATZIS, R.; MCKEE, A. (2002). *Primal Leadership. Realizing the Power of Emotional Intelligence*. Harvard Business School Press.
- GOMES-CASSERES, B. (1994). "Group versus group: How alliance networks compete". *Harvard Business Review*. Vol. 72, núm. 4, p. 62-74.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (2004a). "El contrato de obras: La concesión de obras públicas como contrato". A: *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. 2a ed. Madrid: Civitas, p. 751-791.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (2004b). "El problema de la financiación de las obras públicas: Las sucesivas modificaciones de la LCAP 13/1995, de 18 de mayo, con especial referencia a la financiación mediante concesión de dominio público". A: *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. 2a ed. Madrid: Civitas, p. 793-820.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (2004c). "El contrato de concesión de obras públicas: Disposiciones generales". A: *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. 2a ed. Madrid: Civitas, p. 1085-1122.
- GORE, A. (1993). "Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos". Informe de la *National Performance Review*. Vitòria: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. Palgrave: Houndmills.
- GOULDNER, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe (Illinois): Free Press.
- GOULDNER, A. W. (1957). "Cosmopolitans and locals: Towards an analysis of latent social roles". *Administrative Science Quarterly*, núm. 2, p. 281-306.
- GOVERNMENT COMMISSIONER FOR THE REORGANIZATION OF THE GOVERNMENT SERVICE. (1986). *Final Report*. La Haia: Government Publishing Office.
- GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. (2001). *Public Sector Standards in Human Resource Management*. Commissioner for Public Sector Standards.
- GRAHAM, C. et al. (1999). *Reformar es posible*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GRANDORI, A.; SODA, G. (1995). "Inter-firm networks: Antecedents, mechanisms and forms". *Organization Studies*. Vol. 16, núm. 2, p. 183-216.
- GRANOVETTER, M. (1992). "Economic institutions as social constructions: A framework for analysis". *Acta Sociologica*. Vol. 35, núm. 1, p. 3-11.

- GRATZ, R. B.; MINTZ, N. (1998). *Cities. Back from the Edge. New Life for Downtown*. Nova York: John Wiley & Sons.
- GRAY, A. *et al.* (1991). "The management of change in Whitehall: The experience of the FMI". *Public Administration*. Vol. 69, núm. 41-60.
- GRAY, B. (1985). "Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration". *Human Relations*. Vol. 38, núm. 10, p. 911-936.
- GREER, P. (1992). "The next steps initiative: An examination of the agency framework-documents". *Public Administration*. Vol. 70, p. 89-98.
- GRIMM, D. (1986). "The modern state: Continental traditions". A: KAUFMAN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. [eds.]. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlín, Nova York: De Gruyter, p. 89-109.
- GULATI, R. (1998). "Alliances and networks". *Strategic Management Journal*. Vol. 19, núm. 4, p. 293-317.
- GUSTAFSSON, L. (1991). "Marketising public services: Transitions for politicians, clients and staff." Ponència presentada al congrés Work Life in Transition; 1-3 octubre; Estocolm.
- HACKETT, R. D.; BYCIO, P.; HAUSDORF, P. A. (1994). "Further assessments of Meyer and Allen's (1991) three-component model of organizational commitment". *Journal of Applied Psychology*. Vol. 79, núm. 1, p. 15-23.
- HAGE, J. (1980). "A strategy for creating interdependent delivery systems to meet complex needs". A: NEGHANDI, A. R. [ed.]. *Interorganization Theory*. Kent: Kent State University Press, p. 210-234.
- HALL, R. H. (1968). "Professionalization and bureaucratization". *American Sociological Review*, núm. 33, p. 92-104.
- HAMBLETON, R.; TAYLOR, M. (1993). "Transatlantic policy transfer". A: HAMBLETON, R.; TAYLOR, M. [eds.]. *People in Cities: A Transatlantic Policy Exchange*. Bristol: School for Advanced Urban Studies, p. 1-25.
- HAMMER, M. (1991). "Rediseño del trabajo: No automatic, elimine". *Harvard-Deusto Business Review*, núm. 47, p. 27-37.
- HANBURY, G. L. (2004). "A 'pracademics' perspective on ethics and honor: Imperatives for public service in the 21st century". *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 4, p. 187-204.
- HANDY, C. (1989). *The Age of Unreason*. Londres: Business Books Limited.
- HANF, K. (1978). "Introduction". A: HANF, K.; SCHARPF, F. W. [eds.]. *Interorganizational Policy-Making*. Londres: Sage Publications, p. 1-15.
- HANF, K.; TOONEN, T. [eds.]. (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Marthinus Nijhoff.
- HARDING, A. (1998). "Public-private partnerships in the UK". A: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.

- HARDY, V.; TOWHILL, B.; WOLF, A. (1990). "La responsabilisation comme stratégie de modernisation". *Revue Politiques & Management Public*. Vol. 3, p. 87-129.
- HARTLEY, J. (2005). "Innovation in governance and public services: Past and present". *Public Money & Management*. Vol. 25, núm. 1 (gener).
- HASTINGS, A. (1996). "Unravelling the process of 'partnership' in urban regeneration policy". *Urban Studies*. Vol. 33, núm. 2, p. 253-268.
- HEIFETZ, R. A. (1995). *Leadership without Easy Answers*. Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press.
- HEINRICH, C. (2002). "Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness". *Public Administration Review*. Vol. 62, núm. 6, p. 712-725.
- HELLMAN, J. S.; JONES, G.; KAUFMANN, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day*. Washington: The World Bank.
- HELLMAN, J. S.; JONES, G.; KAUFMANN, D. (2002). *Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?*. Washington: The World Bank.
- HENNESSY, P. (1989). *Whitehall*. Londres: Secker & Warburg.
- HEWITT, T. (2000). "A hybrid or a third way? Contemporary thinking on inter-organisational relationships". A: ROBINSON, D.; HEWITT, T.; HARRISS, J. *Managing Development: Understanding Inter-organisational Networks*. Londres: Sage Publications.
- HIRSCHMANN, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- HJERN, B.; PORTER, D. O. (1981). "Implementation structures: A new unit of analysis". *Organization Studies*. Vol. 2, p. 211-217.
- HM TREASURY (1989). *The Financing and Accountability of Next Steps Agencies*. Cm 914. Londres: HMSO.
- HM TREASURY (2006). *PFI: Strengthening Long-term Partnerships*. Londres: HM Treasury.
- HOCHLEUTNER, B. (2003). "BIDs fare well the democratic accountability of business improvement districts". *New York University Law Review*. Vol. 78, núm. 1, p. 374-404.
- HODGES, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. (1996). "Corporate governance in the public services. Concepts and issues". *Public Money and Management*. Vol. 16, núm. 2, p. 7-13.
- HOGWOOD, B. W.; PETERS B. G. (1985). *The Patology of Public Policy*. Oxford: Clarendon Press.

- HOOD, C. (1987). "British administrative trends and the public choice revolution". A: LANE, J. E. [ed.]. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications, p.145-170.
- HOUSTON, L. O. J. (1997). *Business Improvement Districts*. Washington: Urban Land Institute.
- HUXHAM, C. (2002). "Theorising collaboration practice: A quick tour of some accumulating theory". *Working Paper Series*. The University of Strathclyde, Graduate School of Business.
- HUXHAM, C.; MACDONALD, D. (1992). "Introducing collaborative advantage: Achieving inter-organisational effectiveness through metastrategy". *Management Decision*. Vol. 30, núm. 2, p. 50-56.
- HUXHAM, C.; VANGEN, S. (2000). "Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world". *Academy of Management Journal*. Vol. 43, núm. 6, p. 1159-1175.
- HUXHAM, C.; VANGEN, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Londres: Routledge.
- IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2001). *The Potential of the Government Performance and Results Act as a Tool to Manage Third-Party Government*. Washington <www.businessofgovernment.org/main/publications/grantreports/grantarea/index> [Consulta: 15 febrer 2006].
- IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2004). *Performance Leadership: 11 Better Practices That Can Ratchet Up Performance*. Washington <www.businessofgovernment.org/pdfs/Behn_Report.pdf> [Consulta: 25 març 2006].
- IBM CENTER FOR BUSINESS OF GOVERNMENT (2006). *Moving from Outputs to Outcomes. Practical Advice from Governments Around the World*. Washington <www.businessofgovernment.org/pdfs/PerrinReport.pdf> [Consulta: 23 gener 2006].
- ILPES (2003). *Gestión pública por resultados y programación plurianual*. Santiago de Xile <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneciac/unpan014816.pdf> [Consulta: 23 gener 2006].
- INNOVATIVE PUBLIC SERVICE GROUP (2002). *The Common Assessment Framework: Improving an organisation through self-assessment*. <www.eipa.nl/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf> [Consulta: 15 gener 2006].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2005). *Establishing a Performance Management*. Washington. <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0550.pdf> [Consulta: 5 febrer 2006].

- ISRAEL, A. (1987). *Institutional Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- JACKSON, P. M. (1990). "Public choice and public sector management". *Public Money and Management*. Vol. 10, p. 13-20.
- JARRILLO, J. C. (1993). *Strategic Networks: The Borderless Organisation*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.
- JENNERGREN, L. P. (1981). "Decentralization in organizations". A: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environments*. Nova York: The Free Press, p. 39-59.
- JOHN, P.; COLE, A. (1998). "Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaption and coordination in Leeds and Lille". *Urban Affairs Review*. Vol. 33, núm. 3, p. 382-404.
- JONES, P.; HILIER, D.; COMFORT, D. (2003). "Business improvement districts in town and city centres in the UK". *Management Research News*. Vol. 26, núm. 8, p. 50-59.
- JOS, P.; TOMPKINS, M. (2004). "The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment". *Administration & Society*. Vol. 36, núm. 3, p. 255-281.
- KANTER, R. M. (1994). "Collaborative advantage: The art of alliances. Successful partnerships manage the relationship, not just the deal". *Harvard Business Review*. Vol. 2, núm. 4, p. 96-108.
- KAUFMAN, F. X. (1986). "Introduction". A: KAUFMANN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. [eds.]. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlín, Nova York: De Gruyter, p. 3-24.
- KAUFMAN, H. (1969). "Administrative decentralization and political power". *Public Administration Review*. Vol. 29, p. 3-15.
- KAUFMAN, H. (1982). "Reflections on administrative reorganizations". A: LANE, F. S. [ed.]. *Current Issues in Public Administration*. Nova York: St. Martin Press.
- KAUFMANN, D. (2003). *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. [S.l.]: The World Bank. [Esborrany per sotmetre a debat].
- KEMP, P. (1990). "Can the civil service adapt to managing by contract?". *Public Money & Management*. Vol. 10, p. 25-31.
- KENIS, P.; OERLEMANS, L. (2004). *Promises and Pitfalls in Studying Process Patterns of Networks*. Tilburg University. [Manuscript no publicat.]
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (1991). "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox". A: MARIN, B.; MAYNTZ, R. [eds.]. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag i Westview Press, p. 25-59.

- KEOHANE, R.; NYE, J. (2001). *Power and Interdependence*. 3a ed. Nova York: Addison-Wesley.
- KERNAGHAN, K. (1993). "Partnership and public administration: Conceptual and practical considerations". *Canadian Public Administration*. Vol. 36, núm. 1, p. 57-76.
- KETTL, D. (2002). *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KHURANA, R. (2004). "Lo malo del líder carismático". *Harvard Business Review: Liderazgo al más alto nivel*. Ediciones Deusto.
- KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. [eds.]. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications.
- KJAER, L. (2003). *Local Partnerships in Europe. An Action Research Project*. Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- KLIJN, E. H. (1997). "Policy networks: An overview". A: KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M [eds.]. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications, p. 14-34.
- KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. (2000). "Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance". *Public Management*. Vol. 2, núm. 2, 135-158.
- KLIJN, E. H.; TEISMAN, G. (2000). "Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships". A: OSBORNE, S. P. [ed.]. *Public-Private Partnerships*. Londres: Routledge.
- KLIJN, E. H.; TEISMAN, G. (2003). "Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases". A: *Public Money & Management*, p. 137-146.
- KLIKSBERG, B. (1990). *El pensamiento organizativo*. Buenos Aires: Editorial Tesis.
- KNIGHT, L. (2005). "Coping with multiple meanings: some implications for theory and research practice of various conceptions of 'network'". A: GOESSLING, T.; JANSEN, R. J. G.; OERLEMANS, L. A. G. *Coalitions and Collisions*. Nijmegen: Willem-Jan van der Wolf, p. 37-53.
- KNOKE, D.; KUKLINSKI, J. (1991). "Network analysis: Basic concepts". A: THOMPSON, G.; FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MITCHELL, J. *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Londres: Sage Publications, p. 173-82.
- KOCHEN, M.; DEUTSCH, K. W. (1980). *Decentralization*. Cambridge, Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn and Hain.

- KOLB, D. M.; PUTNAM, L. L. (1992). "The dialectics in disputing". A: KOLB, D. M.; BARTUNEK, J. M. [ed.]. *Hidden Conflicts in Organizations*. Londres: Sage.
- KOLTHOFF, E.; HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, H. (2003). "The ethics of new public management: Is integrity at stake?". Paper presentat al First Workshop of the EGPA Study Group "Ethics and Integrity of Governance". [Citat amb l'autorització dels autors.]
- KOOIMAN, J. [ed.] (1993). *Modern governance. New government – society interactions*. Londres: Sage Publications.
- KOTTER, J. P. (1990). *El factor liderazgo*. Madrid: Díaz de Santos.
- KRAMER, R.; GROSSMAN, B. (1987). "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies". *Social Service Review*. Vol. 61, p. 32-55.
- KRAVCHUK, R.; SCHACK, R. (1996). "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993". *Public Administration Review*. Vol. 56, núm. 4, p. 348-358.
- KURKE, L. B.; ALDRICH, H. E. (1983). "Mintzberg Was Right!: A Replication and Extension of the Nature of Managerial Work". *Management Science*. Vol. 29, núm. 8, p. 975-984.
- LA PORTE, T. R. [ed.]. (1975). *Organized Social Complexity. Challenge to Politics and Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- LACHMAN, R.; NOY, S. (1996). "Reactions of salaried physicians to hospital decline". *Health Services Research*. Vol. 31, núm. 2, p. 171-190.
- LANDAU, M. (1969). "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap". *Public Administration Review*. Vol. 29, p. 346-358.
- LARSON, A. (1992). "Network dyads in entrepreneurial settings: A study of governance exchange relationships". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 37, p. 76-104.
- LAWLER, E. J. (1992). "Affective attachment to nested groups: A choice process theory". *American Sociological Review*. Vol. 57, p. 327-339.
- LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. (1967). *Organization and Environment*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- LAWTON, A. (1998). *Ethical Management in the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- LAWTON, A. (1999). "Social enterprise and the public services manager". A: HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, J. [ed.]. *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht: Shaker, p. 55-73.
- LE GALÈS, P. (2000). "Private sector interests and urban governance". A: BAGNASCO, A.; LE GALÈS, P. *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 178-197.

- LE GRAND, J. (1991). "Quasi-markets and social policy". *Economic Journal*. Vol. 101, p. 1256-1267.
- LE GRAND, J. (1992). *Paying or Providing for Welfare? Studies in Decentralisation and Quasi-Markets*. Bristol: SAUS, University of Bristol.
- LECREERC, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique. La gestion par résultats*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- LEVINE, S.; WHITE, P. (1961). "Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 5, p. 583-601.
- LEWIS, C. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey Bass Inc.
- LONGO, F. (1991). "Una experiencia de cambio organizativo: Los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona". A: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [ed.]. *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas* [9-11 juliol 1990, Conca]. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 191-210.
- LONGO, F. (1999). "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". A: LOSADA, C. [ed.]. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LONGO, F. (2005). "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos". A: ECHEBARRÍA, K. et al. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- LONGO, F.; ECHEBARRÍA, K. (2001). "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas". A: SPINK, P. et al. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- LOSADA, C. (1995). "Las especificidades de la gestión pública: Implicaciones en la función directiva pública". *Documentación Administrativa*, núm. 241-242. Madrid: INAP.
- LOSADA, C. (2003). *A Contribution to the Study of the Differences in Managerial Function: Political Managers' Function and Civil Service Managers' Function* [Tesi doctoral]. Barcelona. Universitat Ramon Llull.
- LOWNDES, V.; NANTON, P.; MCCABE, A., SKELCHER, C. (1997). "Networks, partnerships and urban regeneration". *Local Economy*, p. 333-342.

- LOWNDES, V.; SKELCHER, C. (1998). "The dynamics of multi-organisational partnerships: An analysis of changing modes of governance". *Public Administration*. Vol. 76, núm. 2, p. 313-334.
- LOWNDES, V.; SKELCHER, C. (1998). "The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance". *Public Administration*. Vol. 7, núm. 6, p. 313-333.
- LOZANO, J. (2001). "L'empresa en la societat". A: *Idees*, núm. 10, p. 48-60.
- LOZANO, J.; ALBAREDA, A.; YSA, T.; ROSCHER, H.; MARCUCCIO, M. (2005). *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad*. Barcelona: Granica y Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.
- MACCOBY, M. (2000). "Narcissistic leaders". *Harvard Business Review*. Vol. 78, núm. 1, p. 68-77.
- MACKENZIE, R. A. (1969). "The management process in 3-D". *Harvard Business Review*. Vol. 47, núm. 6, p. 80-87.
- MAESSCHALK, J. (2004). "The impact of new public management reforms on public servant's ethics: Towards a theory". *Public Administration*. Vol. 82, núm. 2, p. 465-489.
- MAISL, H.; MARAIS, B. DU (2004). "Introduction". *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 110, p. 211-216.
- MALARET, E. (1993). *Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona*. Madrid: Civitas.
- MALARET, E. (2002). "Partenariat public-privé: Financement des infrastructures et gestion des services publics locaux en Espagne". *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*. París: La Documentation Française, p. 219-243.
- MALLETT, W. J. (1993). "Private government formation in the DC metropolitan area". *Growth and Change*. Vol. 24, núm. 3, p. 385-416.
- MALLETT, W. J. (1994). "Managing the post-industrial city: Business improvement districts in the United States". *Area*. Vol. 26, núm. 3, p. 276-287.
- MANDELL, M. P. (1988). "Intergovernmental management in interorganizational networks: A revised perspective". *International Journal of Public Administration*. Vol. 11, núm. 4, p. 393-416.
- MAP. (1990). *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid: MAP.
- MAP (1991). *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid: MAP.
- MARCH, J. G. (1958). *Organizations*. Nova York: John Wiley & Sons.

- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1983). "Organizing political life: What administrative reorganization tells us about Government". *American Political Science Review*. Vol. 77, p. 281-296.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1984). "The new institutionalism: Organizational factors in political life". *American Political Science Review*. Vol. 78, p. 734-749.
- MARSH, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- MARSHALL, C. (1985). "Appropriate criteria of trustworthiness and goodness for qualitative research on education organisations". *Quality and Quantity*. Vol. 19, p. 353-373.
- MARTÍNEZ-ALONSO, J. L.; YSA, T. (2003). *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Barcelona: INAP, EAP.
- MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. (1990). "A review and meta-analysis of the antecedents, correlates and consequences of organizational commitment". *Psychological Bulletin*. Vol. 108, p. 171-194.
- MAYNTZ, R. (1977). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Universidad.
- MAYNTZ, R. (1985). *Sociología de la Administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- MAYNTZ, R. (2005). "Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza". A: CERRILLO, A. [ed.]. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- MCDONALD, F. (1999). "The importance of power in partnership relationships". *Journal of General Management*. Vol. 25, núm. 1, p. 43-59.
- MELESE, F.; BLANDIN, J.; O'KEEFE, S. (2004). "A new management model for government: Integrating activity-based costing, the balanced scorecard and total quality management with the planning, programming and budgeting system". *Internacional Public Management Review*. Vol. 5, núm. 2, p. 103-131.
- MENDOZA, X. (1990). "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". *Documentación Administrativa*, núm. 223, p. 261-290.
- MENDOZA, X. (1991). "Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales". A: INTRESS [ed.]. *Público-privado y bienestar social*. Barcelona: Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales.

- MENDOZA, X. (1995). "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: Del Estado de Bienestar al Estado Relacional". A: BENGOA, R. [ed.]. *La sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, los usuarios y proveedores*. Santander-Madrid: UIMPP, MSD, p. 29-41.
- MENDOZA, X. (1999). *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. [Tesi doctoral]. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- MENDOZA, X.; CANDEL, J. (1988). *Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo*. Barcelona: Papers ESADE.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. [dir.]. (2003). *Comentarios a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*. Madrid: Civitas.
- MERCER, A. A. (1988). "Commitment and motivation of professionals". A: FOTTLER, M. D.; HERNÁNDEZ, R. S.; JOINER, C. L. [ed.]. *Strategic Management of Human Resources in Health Services Organizations*. Nova York: John Wiley & Sons. Inc., p. 181-205.
- MERCER, A. A.; BILSON, K. (1985). "Factors influencing organizational commitment in physicians". A: ROBINSON, R. B.; PEARCE, J. A. [ed.]. *Academy of Management Proceedings 1985*. San Diego: Academy of Management, p. 72-76.
- MERTON, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press.
- METCALFE, L. (1981). "Designing precarious partnerships". A: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environements*. Nova York: The Free Press, p. 503-530.
- METCALFE, L. (1993). "Public management: From imitation to innovation". A: KOOIMAN, J. [ed.]. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. (1987). *Improving Public Management*. Londres: Sage Publications.
- MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. (1991). "A three component conceptualization of organizational commitment". *Human Resource Management Review*. Vol. 1, p. 61-98.
- MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. (1997). *Commitment in the Workplace: Theory, Research and Application*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- MEYER, J. P.; ALLEN, N. J.; SMITH, C. A. (1993). "Commitment to organizations and occupations: Extensions and test of a three-component model". *Journal of Applied Psychology*, núm. 78, p. 538-551.

- MEYER, J. P.; HERSCOVITCH, L. (2001). "Commitment in the workplace. Toward a general model". *Human Resource Management Review*. Vol. 11, p. 299-326.
- MEYER, J. P.; STANLEY, D. J.; HERSCOVITCH, L.; TOPOLNYTSKY, L. (2002). "Affective, continuance and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates and consequences". *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 61, núm. 1, p. 20-52.
- MILLOZ, P. (1987). *Le mal administratif*. París: Dunod.
- MINTZBERG, H. (1982). "La necesidad de coherencia en el diseño de la organización". *Harvard-Deusto Business Review*, p. 66-84.
- MINTZBERG, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MINTZBERG, H. (1994). "Rounding out the manager's Job". *Sloan Management Review*. Vol. 36, núm 1, p. 11-25.
- MITCHELL, J. (2001a). "Business improvement districts and the 'new' revitalization of downtown". *Economic Development Quarterly*. Vol. 15, núm. 2, p. 115-123.
- MITCHELL, J. (2001b). "Business Improvement Districts and the management of innovation". *American Review of Public Administration*. Vol. 31, núm. 2, p. 201-217.
- MOE, R. C.; GILMOUR, R. S. (1995). "Rediscovering principles of public administration: The neglected". *Public Administration Review*. Vol. 55, núm. 2, p. 135-146.
- MOHR, J.; SPEKMAN, R. (1994). "Characteristics of partnership success: Partnerships attributes, communication behaviour, and conflict resolution techniques". *Strategic Management Journal*. Vol. 15, núm. 2, p. 135-152.
- MOHR, J.; SPEKMAN, R. (1996). "Perfecting partnerships". *Channel Management*. Vol. 4, núm. 4, p. 34-44.
- MONTAGNA, PAUL D. (1968). "Professionalization and bureaucratization in large professional organizations". *The American Journal of Sociology*. Vol. 74, p. 138-145.
- MOORE, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachussets): Harvard University Press. [Versió espanyola: *Gestió estratègica y creació de valor en el sector públic*. Barcelona: Paidós.]

- MOORE, M. (2005). "Creating public value through private/public partnerships". Ponència presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; 18-21 octubre; Santiago de Chile, Chile.
- MORA, R.; MARTÍ, D.; YSA, T. (2006). "Mesurar el valor públic. Una eina municipal per conèixer, ordenar i decidir". *Síntesi*, núm. 12.
- MORRISON, E. W. (1994). "Role definitions and organizational citizenship behavior: The importance of employees' perspective". *Academy of Management Journal*. Vol. 37, núm. 6, p. 1543-1567.
- MORROW, P. C. (1993). *The Theory and Measurement of Work Commitment*. Greenwich: Jai Press Inc.
- MORROW, P. C.; WIRTH, R. E. (1989). "Work commitment among salaried professionals". *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 34, p. 40-56.
- MOWDAY, R. T. (1998). "Reflections on the study and relevance of organizational commitment". *Human Resource Management Review*. Vol. 8, núm. 4, p. 387-401.
- MOWDAY, R. T.; STEERS, R. M.; PORTER, L. W. (1979). "The measurement of organizational commitment". *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 14, p. 224-247.
- MOYNIHAN, D. (2005). "Goal-based learning and the future of performance". *Management Public Administration Review*. Vol. 65, núm. 2, p. 203-216.
- MOYNIHAN, D.; WALLACE, P. (2005). "Integrative leadership in the public sector: A model of performance-information use". *Administration & Society*. Vol. 36, núm. 4, p. 427-453.
- MUELLER, D. C. (1976). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NACIONES UNIDAS. (2005). *Estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Hacia un sistema de las Naciones Unidas más dedicado al servicio de los pueblos del mundo, que venza las debilidades y capitalice las fortalezas desde una fuerte base de evidencia* [En línea]. Nova York: Naciones Unidas <www.uneval.org/docs/ACF95B7.pdf> [Consulta: 22 febrer 2006].
- NIETO, A. (1976). *La burocracia. El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- NIETO, A. (1984). "Los estudios sobre la Administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada". *Documentación Administrativa*. Vol. 200, p. 7-43.
- NISKANEN, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldene-Atherton.

- NOHRIA, N. (1992). "Is a network perspective a useful way of studying organisations?". A: NOHRIA, N; ECCLES, R. *Networks and Organisations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- NOORDEGRAAF, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*. Delft: Eburon Publishers.
- NORA, S.; MINC, A. (1980). *Informe Nora-Minc. La informatización de la sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- NOY, S.; LACHMAN, R. (1993). "Physician-hospital conflict among salaried physicians". *Health Care Management Review*. Vol. 18, núm. 4, p. 60-69.
- NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. (1981). *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environments*. Nova York: The Free Press.
- O'REILLY, C. A.; CHATMAN, J. (1986). "Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification and internalization on prosocial behavior". *Journal of Applied Psychology*. Vol. 71, p. 492-499.
- O'TOOLE JR., L. J. (1997). "Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration". *Public Administration Review*. Vol. 57, núm. 1, p. 45-52.
- O'TOOLE, L. J. (1988). "Strategies for intergovernmental management: Implementing programmes in interorganizational networks". *International Journal of Public Administration*. Vol. 11, p. 417-441.
- OBESO, C. (1992). *Gestión de las organizaciones profesionales sanitarias*. Barcelona: ESADE.
- OBESO, C.; CASTELLÀ, J.; GUILERA, E.; PEIRÓ, M.; BATISTA, J. M. (1990). "Satisfacció dels professionals de la sanitat: metges adjunts" [Document de treball no publicat].
- OECD (1987). *Administration as service. The public as client*. París: OECD.
- OECD (1988). *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OECD.
- OECD (1997). *In search of results: Performance Management Practices* [En línia]. <www.oecd.org/dataoecd/10/60/1902712.pdf> [Consulta: 15 gener 2006].
- OECD (1998). *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OECD Recommendation. PUMA Policy Brief, 4.
- OECD (2000a). *Building Public Trust. Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA Policy Brief, 7.
- OECD (2000b). *The fight against Bribery and Corruption*. París: OECD Observer.

- OECD (2000c). *APEC-OECD: Integrated checklist on regulatory reform. A policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness* [En línia]. <www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf> [Consulta: 18 gener 2006].
- OECD (2002a). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <<http://www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf>> [Consulta: 18 gener 2006].
- OECD (2002b). *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting*. <www.oecd.org/dataoecd/54/46/2487821.pdf> [Consulta: 23 gener 2006].
- OECD (2003). *The e-government imperative*. París: OCDE.
- OECD (2004). *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. París: OECD.
- OECD (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. París: OECD.
- OFFICE OF THE MINISTER OF THE CIVIL SERVICE (1991). *A Force for Improvement in the UK Civil Service*. Londres: OMCS.
- OLSON, M. (1968). *The Logic of Collective Action*. Nova York: Schocker.
- ORGAN, D. W.; RYAN, K. (1995). "A meta-analytic review of attitudinal and dispositional predictors of organizational citizenship behavior". *Personnel Psychology*. Vol. 48, p. 775-802.
- ORIOL I BOSCH, A. (2001). *Crisi del professionalisme o la solució per la crisi*, <<http://www.iesalut.es/pensaments/crisis/index/htm>> [Consulta: 14 abril 2003].
- OSPINA, S.; CUNILL, N.; ZALTSMAN, A. (2004). "Evaluation, public management improvement and democratic accountability: Some lessons from Latin America". *Public Management Review*. Vol. 6, núm. 2, p. 229-251.
- OSTROM, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. (1971). "Public choice: A different approach to the study of public administration". *Public Administration Review*. Vol. 31, p. 203-216.
- OUCHI, W. (1980). "Markets, bureaucracies and clans". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25, p. 129-141.
- PADRÓS, X. (1999). "Derecho público y derecho privado en la contratación de la Administración pública". A: *Derecho público y derecho privado en la actuación de la Administración pública*. Madrid: Marcial Pons, p. 45-70.
- PARK, S. H. (1996). "Managing an inter-organisational network: A framework of the institutional mechanism for network control". *Organizations Studies*. Vol. 17, núm. 5, p. 795-825.

- PARKHE, A. (1993). "Strategic alliance structuring: A game theoretic and transaction cost examination of interfirm cooperation". *Academy of Management Journal*. Vol. 36, núm. 4, p. 794-829.
- PARKHE, A.; WASSERMAN, S.; RALSTON, D. (2006). "New frontiers in network theory development". *The Academy of Management Review*. Vol. 31, núm. 3, p. 560-568.
- PECK, J.; TICKELL, A. (1995). "The social regulation of uneven development: 'Regulatory deficit', England's South East and the collapse of Thatcherism". *Environment and Planning A*. Vol. 27, núm. 1, p. 15-40.
- PEIRÓ, M. (2007). "Lleialtats contraposades? El compromís dels metges amb l'hospital i amb la professió" [Tesi doctoral per presentar].
- PERRI; LEAT, D.; SELTZER, K.; STOKER, G. (2002). *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*. Houndmills: Palgrave.
- PERROW, C. (1977). "The bureaucratic paradox: The efficient organization centralizes in order to decentralize". *Organizational Dynamics*, p. 3-14.
- PERROW, C. (1979). *Complex Organizations. A Critical Essay*. Nova York: Random House.
- PETERS, B. G. (1988a). "Introduction". A: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 3-15.
- PETERS, B. G. (1988b). "The machinery of Government: Concepts and issues". A: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 19-53.
- PETERS, G. (1998). "With a little help from our friends: Public-private partnerships as institutions and instruments". A: PIERRE, J. [ed.]. *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- PLUMPTRE, T. (1988). *Beyond the Bottom-Line: Management in Government*. Halifax: The Institute for Research on Public Policy.
- PODGER, A. S. (2004). "Innovation with integrity-the public sector leadership imperative to 2020". *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 63, núm. 1, p. 11-21.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- PORTER, D. O., OLSEN, E. A. (1976). "Some critical issues in Government centralization and decentralization". *Public Administration Review*. Vol. 36, p. 72-84.

- PORTER, L. W.; STEERS, R. M.; MOWDAY, R. T.; BOULIAN, P. V. (1974). "Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians". *Journal of Applied Psychology*. Vol. 59, p. 603-609.
- POWELL, L. W. (1987). "Hybrid organisational arrangements: New form or transitional development?". *California Management Review*. Vol. 30, núm. 1, p. 67-87.
- POWELL, W. (1990). "Neither market nor hierarchy: Network forms of organisation". *Research in Organisational Behaviour*, núm. 12, p. 295-336.
- POWELL, W.; SMITH-DOERR, L. (1994). "Networks and Economic Life". A: SMELSER, N.; SWEDBORG, R. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, p. 368-402.
- PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2006). *La solución de la cooperación público-privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*.
- PROULX, D.; MACHIAVELLI, F. (2005). "La conception de la gestion par résultats en Amérique latine". *Telescope*. Vol. 12, núm. 3, p. 42-54.
- POTNAM, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- RAELIN, J. A. (1986). *The Clash of Cultures: Managers and Professionals*. Boston: Harvard Business School Press.
- RAGIN, C.; BERG-SCHLOSSER, D.; MEUR, G. (2001). "La metodología en ciencia política: Métodos cualitativos". A: GOODIN, R.; Klingemann, H. [eds.]. *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo.
- RANDALL, D. M. (1987). "Commitment and the organization: The organization man revisited". *Academy of Management Review*. Vol. 12, núm. 3, p. 460-471.
- RAUCH, J. E. (2001). "Leadership selection, internal promotion and bureaucratic corruption in less developed polities". *Canadian Journal of Economics*. Vol. 34, núm. 1, p. 241-258.
- REICHERS, A. E. (1985). "A review and reconceptualization of organizational commitment". *Academy of Management Review*. Vol. 10, p. 465-476.
- RHODES, R. A. W. (1996). "The new governance: Governing without government". *Political Studies*. Vol. 44, p. 652-667.
- RHODES, R. A. W. (1997a). "From marketization to diplomacy: It's the mix that matters". *Public Policy and Administration*. Vol. 12, núm. 2, p. 31-50.
- RHODES, R. A. W. (1997b). "Foreword". A: KICKERT, W. J. M.; KLUN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. [eds.] (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage Publications, p. 11-15.

- RHODES, R. A. W. (2000). "The governance narratives: Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme". *Public Administration*. Vol. 78, núm. 2, p. 345-363.
- RICHARDS, S. (1989). "Managing people in the new civil service". *Public Money & Management*. Vol. 9, p. 29-33.
- RING, P.; VAN DE VEN, A. (1994). "Developmental processes of cooperative inter-organisational relationships". *Academy Management Review*. Vol. 19, núm. 1, p. 90-119.
- ROBERTS, P.; SYKES, H. [ed.] (2000). *Urban Regeneration. A Handbook*. Londres: Sage Publications.
- RODAL, A. (1993a). "Managing partnerships". *Optimum*. Vol. 24, núm. 3, p. 49-63.
- RODAL, A.; MULDER, N. (1993b). "Partnerships, devolution and power-sharing: Implications for management". *Optimum*. Vol. 24, núm. 3, p. 27-48.
- RODRÍGUEZ VARELA, N. (2006). "Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid". *Presupuesto y Gasto Público*. Vol. 45, p. 153-166.
- RODRÍGUEZ VARELA, N. (2007). *El contrato de colaboración público-privado: Ventajas y desafíos para las administraciones públicas. Perspectivas de la Comunidad de Madrid*. Mimeo.
- ROGERS, E. M. (2003). *Difusion of innovations*. Nova York: Free Press.
- ROMZEK, B.; DUBNICK, M. (1994). "Issues of accountability in flexible personnel systems". A: INGRAHAM, P.; ROMZEK, B. [ed.]. *New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey Bass, p. 263-294.
- ROSE, R. (1988). "The growth of Government organizations: Do we count the number or weigh the programs?". A: CAMPBELL, S. J.; PETERS, B. G. [eds.]. *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 99-128.
- ROTHENBERG PACK, J. (1992). "BIDs, DIDs, SIDs, SADs. Private governments in urban America". *The Brookings Review*. Vol. 10, p. 18-21.
- RUIZ OJEDA, A. (1999). *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*. Madrid: Marcial Pons.
- RUIZ OJEDA, A.; MARCOU, G.; GOH, J. (2000). *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*. Madrid: Civitas.

- RUSBULT, C. E.; ZEMBRODT, I.; GUNN, L. K. (1982). "Exit, voice, loyalty and neglect: Responses to dissatisfaction in romantic involvements". *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol. 43, p. 1230-1242.
- SALANCIK, G. R. (1977). "Commitment and the control of organizational behavior and belief". A: STAW, B. M.; SALANCIK, G. R. [ed.]. *New Directions in Organizational Behavior*. Chicago: St. Clair Press.
- SALWAY, P. (2004). *Reporting against an Ethical Framework. A New Public Management Model in Practice* [En línia]. Victòria (Austràlia) <www.ope.vic.gov.au>.
- SAUQUET, A. (2000). "Conflict and team learning: Multiple case study in three organizations in Spain" [Tesi doctoral]. Columbia University.
- SAVAS, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Nova York: Chatham House Publishers.
- SAZ-CARRANZA, A. (2004). "La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público: El caso de los servicios sociales de Barcelona". Ponència presentada al IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; 2-5 novembre; Madrid.
- SCHEDLER, K.; SUMMERMATTER, L.; SCHMIDT, B. (2004). *Managing the Electronic Government: From Vision to Practice*. Information Age Publishing.
- SCHICK, A. (1990). "Budgeting for results: Recent developments in five industrialized countries". *Public Administration Review*. Vol. 50, p. 26-34.
- SCHMITTER, P. (1989). "I settori nel capitalismo moderno: Modi di regolazioni e variazioni nel rendimento". *Stato e Mercato*. Vol. 26, p. 173-208.
- SCHON, D. (1971). *Beyond the Stable State*. Londres: Maurice Temple Smith.
- SCHWARTZ, H. M. (1994). "Public choice theory and public choices: Bureaucrats and state reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s". *Administration and Society*. Vol. 26, núm. 1, p. 48-77.
- SCOTT, W. R. (1965). "Reactions to supervision in heteronomous professional organization". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 10, p. 65-81.
- SCOTT, W. R. (1966). "Professionals in bureaucracies: Areas of conflict". A: VOLLMER, H. M.; MILLS, D. L. [ed.]. *Professionalization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2002). *L'infrastructure de l'éthique dans la fonction publique. L'expérience de certains pays* [En línia] <www.tbs-sct.gc.ca>.
- SEIDMAN, H. (1980). *Politics, Position and Power*. Nova York: Oxford University Press.

- SELF, P. (1985). *Political Theories of Modern Government*. Londres: George Allen & Unwin.
- SELZNICK, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- SERLAVÓS, R. (2006). “El proyecto LEAD: Evaluación y desarrollo de competencias en los programas MBA de ESADE”. [Documento no publicat].
- SERVEI CATALÀ DE LA SALUT (2007). *Tipus d'hospitals* [En línia] <http://www10.gencat.net/catsalut/cat/servcat_hospitalaria.tip.htm> [Consulta: 25 de gener de 2007].
- SESÉ, F. (1995). “Internet, o de cómo se perdió la guerra de Cuba”. *Revista de l'Associació d'Antics Alumnes d'ESADE*, p. 66.
- SHARKANSKY, I. (1979). *Wither the State?*. Chatham: Chatham House.
- SIDERS, M. A.; GEORGE, G.; DHARWADKAR, R. (2001). “The relationship of internal and external commitment foci to objective job performance measures”. *Academy of Management Journal*. Vol. 44, núm. 3, p. 570-579.
- SIMON, H. (1964). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Nova York: MacMillan.
- SIMON, H. (1973). “The structure of ill-structured problems”. *Artificial Intelligence*. Vol. 4, p. 181-220.
- SIMON, H. et al. (1954). *Centralization vs. Decentralization in Organizing the Controller's Department*. Nova York: Controllershship Foundation.
- SKELCHER, C.; MCCABE, A.; LOWNDES, V.; NANTON, P. (1996). “Community networks in urban regeneration. ‘It all depends who you know’”. *Findings, Local and Central Government Relations Research 45*. The Policy Press, Joseph Rowntree Foundation.
- SMITH, S.; LIPSKY, M. (1993). *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- SNAPE, E.; REDMAN, T. (2003). “An evaluation of a three-component model of occupational commitment: Dimensionality and consequences among United Kingdom Human Resource Management Specialists”. *Journal of Applied Psychology*. Vol. 88, núm. 1, p. 152-159.
- SOLDATOS, P. (1989). *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation*. Brussel·les: Bruylant Editions.
- SOMERS, M. J. (1995). “Organizational commitment, turnover and absenteeism: An examination of direct and interaction effects”. *Journal of Organizational Behavior*. Vol. 16, núm. 1, p. 49-58.
- STAINBACK, J. (2000). “Public/private development partnerships and other methods to realize projects”. A: *Public/Private Finance and Development: Methodology/Deal Structuring/Developer Solicitation*. Nova York: Jossey-Bass Wiley.

- STARBUCK, W. H.; NYSTROM, P. C. (1983). "Designing and understanding organizations". A: NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. [eds.]. *Handbook of Organizational Design. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environments*. Nova York: Free Press, p. 9-22.
- STEVENS, A. (1990). "Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service". *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 55, p. 485-495.
- STEWART, R. (1988). *Managers and Their Jobs*. Londres: McMillan Press.
- STOKER, G. (1995). "Regime theory and urban politics". A: JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLMAN, H. [eds.]. *Theories or Urban Politics*. Londres: Sage Publications, p. 54-71.
- STOKER, G. (1998). "Governance as theory: Five propositions". *International Social Science Journal*. Vol. 55, núm. 155, p. 17-28.
- STONE, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: University Press of Kansas.
- STONE, C. N. (2001). "The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 25, núm. 1, p. 20-34.
- SUBIRATS, J. (1988). "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas". *Revista de Estudios Políticos*. Vol. 59, p. 173-197.
- TAYLOR, M. (1999). "The Australian Department of Defence's interface with the private sector". A: HUBERTS, L.; VAN DEN HEUVEL, J. [ed.]. *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht: Shaker, p. 85-98.
- TERMAN, L. M. (2004). "A preliminary study of the psychology and pedagogy of leadership". *Pedagogical Seminary*. Vol. 11, p. 413-451.
- TERRY, L. (1998). "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement". *Public Administration Review*. Vol. 58, núm. 3, p. 194-200.
- THE COUNCIL OF THE CITY OF NEW YORK (1995). *Cities within Cities: Business Improvement Districts and the Emergence of the Micropolis*. Nova York: The Council of the City of New York.
- THE HARVARD POLICY GROUP ON NETWORK-ENABLED SERVICES AND GOVERNMENT (2000). *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government.
- THE URBAN INSTITUTE (2005). *Performance Management Making Outcome Information Useful* [En línia]. Washington <<http://www.urban.org/UploadedPDF/311040Outcome-Information.pdf>> [Consulta: 10 gener 2006].
- TJOSVOLD, D. (1991). *The Conflict-Positive Organization*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- TODÓ, A.; MASSANA, J. (2007). Un exemple de lideratge publicoprivat: Projectes territorials del Bages. Mimeo.

- TONNERRE, L. (1991). “Les centres de responsabilité ou le renouveau à la portée de chaque service public?”. *Revue Française d'Administration Publique*. Vol. 57, p. 143-152.
- TRAVERS, T.; WEIMAR, J. (1996). *Business Improvement Districts New York and London*. Londres: The Greater London Group/London School of Economics and Political Science.
- TROSA, S. (1999a). *Le guide de la gestion par programmes: Vers une culture du résultat*. París: ENAP.
- TROSA, S. (1999b). *Quand l'état s'engage: La démarche contractuelle*. París: ENAP.
- TULLOCK, G. (1965). *Politics of Bureaucracy*. Washington: The Public Affairs Press.
- U. S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS (2000). *An Ethics Pamphlet for Executive Branch Employees*.
- UNDP (2005). *Public Administration Reform: Practice notes. Democratic governance* [En línia]. Nova York <<http://www.undp.org/governance/docs/PAR%20-%20PN%20-%20English.pdf>> [Consulta: 15 febrer 2006].
- VAN DE DONK, W. (1991). *Reforming Public Administration: reformer pour mieux sauter?* Ponència presentada a la Conferència Internacional sobre Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales; 16-18 gener; Santiago de Compostel·la.
- VAN DE VEN, A. H.; JOYCE, W. F. (1981). “Overview of Perspectives on Organization design and Behavior”. A: VAN DE VEN, A. H.; JOYCE, W. F. [eds.]. *Perspectives in Organization Design and Behavior*. Nova York: John Willey & Sons, p. 1-16.
- VAN WART, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. Nova York: Garland Publishing.
- VERNIS, A. (1995). “La relación público-privado en la provisión de servicios sociales”. Barcelona: Centre d'Investigació, Formació i Assessorament, Diputació de Barcelona.
- VERNIS, A. (2000). *Organizing Services to the Elderly*. Ann Arbor: UMI Dissertation Services, New York University.
- VERNIS, A. (2005). Asociaciones entre lo público y lo privado: En búsqueda de la complementariedad. *CLAD*. Vol. 33, p. 61-100.
- VERNIS, A. et al. (1998). *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Deusto.
- VERNIS, A. et al. (2004). *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Granica.

- VICTOR, B.; CULLEN, J. B. (1988). "The Organizational Bases of Ethical Work Climates". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 33, núm. 1, p. 101.
- VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. (2004). "La corrupción como problema. La calidad de la democracia como respuesta". Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD; 2-5 nov. 2004; Madrid.
- WALLACE, J.E. (1993). "Professional and organizational commitment: compatible or incompatible?". *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 42, p. 333-349.
- WALTON, R.E. (1987). *Managing conflict*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- WARNABY, G.; ALEXANDER, A., MEDWAY, D. (1998). "Town centre management in the UK: A review, synthesis and research agenda". *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*. Vol. 8, núm. 1, p. 15-31.
- WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WELLMAN, B. (1988). "Structural analysis: From method and metaphor to theory and substance". A: WELLMANN, B.; BERKOWITZ, S. D. *Social Structures: A Network Approach*. Cambridge, Nova York: Cambridge University Press, p. 19-61.
- WHETTEN, D. A. (1977). "Toward a contingency model for designing interorganizational service delivery systems". *Organization and Administrative Sciences*. Vol. 8, p. 77-96.
- WHETTEN, D. A. (1981). "Interorganizational relations: A review of the field". *Journal of Higher Education*. Vol. 52, p. 1-28.
- WHITE, L. G. (1989). "Public management in a pluralistic arena". *Public Administration Review*. Vol. 49, p. 522-532.
- WHITE, P. (1974). "Intra and inter-organizational studies: Do they require separate conceptualizations?". *Administration and Society*. Vol. 6, p. 107-152.
- WIKLAND, T. (1991). "Ejecución: palabra clave de las nuevas técnicas presupuestarias y de auditoría en Suecia". A: MAP [ed.]. *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas* [9-11 juliol 1990, Conca]. Madrid: MAP, p. 56-62.
- WILLIAMSON, O. (1971). "The vertical integration of production. Market failure considerations" A: CARROL, G., TEECE, D. [eds.]. (1999). *Firms, Markets, and Hierarchies. The Transaction Cost Economics Perspective*. Oxford: Oxford University Press, p. 17-31.

- WILLIAMSON, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*. Nova York: Free Press.
- WILLIAMSON, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova York: Free Press.
- WILLIAMSON, O. (1991). “Comparative economic organisation: The analysis of discrete structural alternatives”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 36, núm. 2, p. 269-296.
- WILSON, G. (1991). “Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Mayor al rescate?”. *Revista Internacional de Ciencias de la Administración*. Vol. 3, p. 11-31.
- WILSON, W. (1887). “The study of administration”. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, p. 197-222.
- WISNIEWSKI, M. (2004). “Performance measurement for stakeholders: The case of Scottish local authorities”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, núm. 3, p. 222-233.
- WISTRICH, E. (1992). “Restructuring Government New Zeland style”. *Public Administration*. Vol. 70, p. 119-154.
- WOLCH, J. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. Nova York: The Foundation Center.
- WORLD BANK (2005). “E-Government definition” [En línea] <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>> [Consulta: 1 noviembre 2005].
- YEE-CHING, L.; CHAN, M. (2004). “Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, núm. 3, p. 204-221.
- YSA, T. (1999). “Servicios sociales e infancia: Análisis comparativo de casos en el Reino Unido y España”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 13-14, p. 191-197.
- YSA, T. (2000). “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: Análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 19, p. 47-60.
- YSA, T. (2007). “Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships”. *International Public Management Journal*. Vol. 10, núm. 1, p. 35-57.
- ZAPICO, E. (1988). *Financial Management Innovation in Europe*. Maastricht: European Institute of Public Administration.